

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

台灣民眾政治信任的起源及其政治後果

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC93-2414-H-004-037-SSS

執行期間：93年08月01日至95年07月31日

執行單位：國立政治大學選舉研究中心

計畫主持人：陳陸輝

計畫參與人員：陳義彥、劉義周、盛杏潑、游清鑫、鄭夙芬、蔡佳泓、陳憶寧

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 95 年 7 月 28 日

台灣民眾政治信任的緣起及其政治後果

壹、中英文摘要

一、中文摘要

民眾對於政府的信任與支持，是威權政體或是民主政體政權合法性來源的重要基礎。不過，在民主國家，由於民眾在定期改選中，握有決定政權是否繼續執政的選票，因此，民眾是否信任特定政府以及是否繼續在選舉中給予支持，攸關一個政黨能否繼續執政。而長期對於「任何」執政黨失去信任的民眾，不但對於現有體制會產生疏離，更有可能進一步採取暴力或是激烈的手段，推翻現有體制。因此，在民主國家，民眾對政府的政治信任與支持，給予政黨繼續執政的機會，而對現有體制的信任與支持，給予該政體能夠運用和平的方式移轉政權，且健全發展。政治支持對於民主國家的重要性，不言可喻。

本研究希望針對民眾政治信任的起源及其政治後果加以分析，運用電話訪問的方式，詢問民眾對於我國總統府、行政院、立法院、司法院、考試院以及監察院的信任程度，以及對於中央、地方行政官員以及中央與地方議員的信任程度。此外，本研究將從政治決策的程序的開放性（process equity）以及程序的效率性（process efficiency）著眼，配合民眾對於各主要政府以及立法機關施政表現的滿意程度，探討民眾政治信任的可能緣起。此外，民眾的政治信任是否會影響他們對於民主政體的評價，也是本研究所關注的焦點。因此，我們將進一步分析，民眾對於政治機構的信任高低，對於民眾對於民主體制的支持程度高低之間的關聯性。

關鍵字：政治信任、政治支持、政治制度、程序開放性、程序效率性

二、英文摘要

The legitimacy of either democratic regimes or authoritarian regimes depends on the support of the ruled. However, in democratic regimes, citizens can decide which parties are in power via regular elections. Therefore, whether the ruling parties get political trust and political support from the ruled determine whether they are in power or not. It is important to explore the origins and consequences of political trust among the electorate.

This study intends to analyze the origins and consequences of political trust. By employing telephone interviews, we would like to examine the extent to which people's political trust on the political institutions, such as the Presidential Hall, the Executive Yuan, the Legislative Yuan, the Judicial Yuan, the Examination Yuan, and members of those institutions. In addition, we would like to examine people's perception on the process equity and process efficiency of policy-making process, and people's approval on the performance of legislative and executive branches to explore the possible origins of political trust. Besides, we would like to examine whether people's level of political trust will affect their confidence of democracy.

Keyword: Political Trust, Political Support, Political Institutions, Process Equity, Process Efficiency

貳、計畫之目的與執行狀況

本研究的背景在於關切：民眾對於政府的支持與信任，既是任何政權合法性來源的重要基礎，也是任何政體順利運作的重要保障，則我國民眾政治信任的緣起與政治後果為何，自當有其重要性且應予以系統性地研究。以下將依序介紹本研究的研究問題、相關文獻以及執行狀況。

一、政治信任與民主治理

政治信任感是指民眾對於政府的信心 (faith)。當政治權威的能力以及操守，得到民眾相當程度的信任時，人民會相信，權威當局會瞭解其需要、能夠為其謀福利並且依法行政而無貪腐的情事。相對地，當權威當局不受人民信任時，民眾給予執政者的自由裁量權相對地縮小，且會處處限制執政者，以確保自身的利益不受執政者侵犯。因此，政治信任有其起源，更有其政治後果。

與政治信任密切相關的概念當為政治支持，而有關民眾政治支持的對象，依照 Easton(1957)的定義，可以區分為對於政治社群 (political community)、典則 (regime) 以及執政當局 (authorities) 等三個層次。所謂政治社群，是指其成員所處的政治體系中；典則為該政治社權運作的基本遊戲規則；執政當局則是目前政治設群中握有執政權的政府官員。民眾對三個層次的支持以及信任，是任何政體得以延續的重要條件。本研究也將分別針對民眾這三個層次以及我國現有的政治制度的信任程度，作適切的分析。

本研究的主要目的，是希望運用電話訪問的方式，詢問民眾對於我國總統府、行政院、立法院、司法院、考試院以及監察院等政治制度的信任程度，以及對於中央與地方行政與立法官員的信任程度以及表現評價。此外，對於民眾的民主價值以及對民主政體的評價與展望，也將一併納入分析。本研究希望探索民眾對於不同制度、不同層級以及不同成員的政治標的物之信任程度，配合民眾的民主價值以及對民主程序的評價，分析其政治信任的起源。並進一步探討民眾對民主政治的評價以及對我國政體的評價，以分析政治信任的政治後果。目前國內政治學界經由中正大學黃紀教授以及台灣大學、政治大學、中山大學、中正大學、東吳大學以及其他政治相關科系大學的學者，整合出「台灣選舉與民主化研究」(Taiwan's Election and Democratization Study, TEDS) 研究計畫，不過，該研究計畫的主題是以選舉以及民主化等相關主題為主，對於民眾政治支持以及起源的

相關測量題目，在問卷題目有限以及問卷過長可能導致訪問題目的信度與效度不佳的考慮下，勢必無法完全涵蓋。因此，該計畫雖具備加掛題目的機制，不過，以其既有核心問卷題目已多，而所需加掛題目應至少需要 20 至 30 題左右，因此，宜另行提出研究計畫以針對台灣民眾政治信任的緣起與政治後果，做一系統的分析。

本研究的重要性在於，除了探索民眾對我國政治制度以及政治制度成員的信任程度之外，本研究將從政治決策的程序的開放性（process equity）以及程序的效率性（process efficiency）著眼，配合民眾對於各主要政府以及立法機關施政表現的滿意程度，探討民眾政治信任的可能緣起。（Hibbing and Theiss-Morse 1995）有關程序的開放性以及程序的效率性的研究，在我國目前的政治現況，尤屬重要。所謂程序的開放性，是政府在制訂重要政策時，是否將相關決策資訊公諸於民，讓民眾有各種可能的表達機會，還是該決策僅是由少數利益相關的團體所決定。而程序的效率性，是政治制訂的過程是否迅捷快速？還是延宕緩慢？這兩個面向，其實攸關我國民眾主觀的評價上，對於諸多政府重要政策決定，是否將其歸因於只是官商利益輸送的結果？還是照顧全民福祉？有重大的關聯。此外，過程的有效率性則可能與我國民眾目前對於立法院議事效率以及審查法案進度的重要評價指標。這兩項指標的建立，對於國內政治信任與政治支持的研究，將有重要的啟發。

而除了上述的程序開放性與程序效率性兩個面向之外，本研究探索的對象，還包括民眾對於不同政治制度、制度成員以及不同層級的行政與立法人員的信任程度，這個較為廣泛的政治信任研究，也是目前國內政治學界所亟需卻相當缺乏的資訊，透過本研究的補充，當可帶給政治學界相關研究者豐富的素材。

二、政信信任相關研究文獻

關於政治信任的定義、測量以及政治信任的緣起與其政治效果的相關研究與文獻，是關心此一主題所必須探討的三個重要面向，以下，僅就此三方面加以論述。

1. 政治信任的意義

Gamson（1968:54）認為政治信任是一般民眾即使不刻意監督，政治體系也會產出可欲的輸出（preferred outcomes）。而 Stokes（1962:64，轉引自 Hetherington

1998:791) 則強調，政治信任為民眾對於政府評價性的基本取向。其評價的標準一部份是倫理上的，例如，對於官員的誠實程度的評價。不過，這些評價也擴展到其他能力，諸如政府官員的能力、效率以及他們決策的正確性。Stokes 所定義的政治信任是從規範性的民主理論角度出發，強調政府的政策產出必須滿足人民的需求，並強調政府官員的能力以及操守。因此，政治信任一方面是人民對於政府施政結果客觀的評價，一方面也可能反映了人民對政府在情感上的好惡。Gamson (1968:44) 指出，就政府官員而言，人民的信任與否和其施政的自由裁量空間兩者之間的關係相當密切。當人民對執政者有較高的信任，會給執政者未經人民同意即可先行自由地運用有限資源的空間，使其更有效治理。

就概念而言，政治信任與政治犬儒主義 (political cynicism) 之間，也常常被視為是一體兩面。犬儒主義是指民眾對政府抱持負面情感的傾向以及認為政府的運作以及政策產出不符個人預期，因此，政治信任愈低者，可視為愈有犬儒主義傾向者 (Miller 1974:952)。¹

民眾的政治信任，其實也與政治支持 (political support) 這個概念密切相關。Easton (1975:436) 將「支持」定義為一個人對於一個標的物喜歡或不喜歡、正面或是負面的態度，而這個態度也可能會導致特定的行為產生。而就政治支持而言，Easton 將其區分為廣泛的支持 (diffuse support) 以及特定的支持 (specific support)。²Easton (1975:437) 認為，特定的支持是政治體系的成員感受到權威當局的特定政治結果以及表現，並可以對之評價滿意與否。因此，這種特定的支持是針對特定對象的 (object-specific)。特定支持通常其對象僅針對權威當局，因此，特定支持與對典則及政治社群的支持僅是間接關聯的。特定支持是目標取向的，它涵蓋了對權威當局決策、政策、行動、表現以及一般風格的評價。因此，當我們政治信任測量的對象是一般政府官員時，在概念上會與特定的支持較為接近。Easton (1975:438) 也進一步說明特定支持的來源。首先，民眾必須能夠檢核他所認知到的政治產出是否回應其需求。儘管一個民眾對於權威當局的信任不高也對其合法性未必認可，不過，當一個特定政策產出符合該民眾的需求，則他

¹ 一般學者將民眾在政治信任感的高低與在政治功效意識的高低，合併為四個類別，分別是政治信任感高且政治功效意識高的政治活躍 (politically engaged) 者、政治信任感高但政治功效意識低的政治順民 (politically obedient)、政治信任感低但是政治功效意識高的政治不滿 (politically discontent) 者或是犬儒主義 (politically cynical) 者以及政治信任感低且政治功效意識低的政治疏離 (politically alienated) 者。相關文獻整理，可以參考 Reef and Knoke (1999) 以及徐火炎 (2003)。

² 雖然在概念上，Easton 將支持區分為廣泛的支持與特定的支持，不過，在實證研究中上要將這兩個概念在經驗測量上做出區分並不容易。相關的討論可以參考本文參考文獻所列的 Dalton (1999)、Hibbing and Theiss-Morse (1995) 以及 Weatherford (1992)。

可能增加對該權威當局的信任並回報以支持。其次，民眾對權威當局的正面或是負面的評價，並不一定是因為權威當局的具體行動所造成的，有可能是以他們所認知的一般表現為基礎。所以在有些文化系絡之下，民眾會因為整個社會情況的好或壞，而對權威當局讚揚或是譴責。

不過，Hibbing 與 Theiss-Morse (1995: 12-7) 對於 Easton 的政治支持的分類卻持不同意見。他們認為，廣泛的支持與特定的支持的區分，其實忽略了政治過程的重要。換言之，當民眾對於整個決策的過程不認同或是不滿意的話，也自然影響到他們政治支持的高低。而這個決策過程，正是 Easton 系統分析中不可觸及的「黑盒子」部分，而為運用 Easton 的分類進行分析的盲點。此外，他們也認為，政治支持的對象其實依據不同的政體而會出現不同的制度及其成員。以美國而言，總統、國會以及最高法院是分權與制衡的三個主要機構且各有不同成員，如果不加以區分，對於民眾的政治支持與政治信任的研究，將會是一個重大缺失。

因此，就政治信任的定義而言，它的對象是應不僅包括 Easton 所指的權威當局（政府官員），還應該涵蓋不同制度以及不同制度的成員，設即刻即到中央以及地方層級的立法與行政官員。此外，也應該將決策的過程，也就是過程的公開性以及效率性，納入考量。不過，就過去國外的相關研究而言，他們僅針對一般執政當局的官員為主，以下，我們就僅針對相關的政治信任測量，加以整理。

2. 政治信任感的測量

有關政治信任感的測量方式，可以就信任的對象以及信任的內涵兩個方向加以區分。³就政治信任對象的標的物而言，我們如果借用前述 Easton 有關政治支持的層級來劃分，其範圍可以從政治的社群、典則到現任政府官員。如果我們就統治的層級來劃分，可以區為中央或是地方政府；而就權力分立的角度而言，信任的對象可以從行政部門、民意機關到司法機構或是上述機構的成員。至於信任的內涵，則可包括政策制定的能力、行政效能、值不值得民眾信任、操守以及是不是為民眾謀福利等面向。

不過，在美國有關政治信任的測量上，長期使用的測量題目，是以「政府」（“the government in Washington”或是“the government”）、「政府官員」（“people in the government”或是“the people running the government”）為對象，詢問民眾認為

³ 有關對政府的信任以及政治支持的各種不同測量之討論，可以參考 Citrin and Muste (1999)。

政府「做事正不正確」、「會不會浪費民眾所繳納的稅金」、「只顧自己的利益還是照顧全體人民的利益」，以及政府官員的能力以及操守等問題。⁴因此，對於政治社群、政治典則的相關測量，在相關的研究中並不常見，⁵本研究也將僅針對政府官員為主要的評價對象，瞭解台灣地區民眾對於政府官員政治信任分佈的情況。

3. 民眾政治信任的緣起與政治效果

雖然政治信任是民眾對於政府官員施政評價以及喜好程度的一個重要指標，不過，從相關政治信任的測量方式發展出來之後，在美國的相關研究中卻發現，美國民眾的政治信任感是一路下滑。Abramson (1983)、Alford (2001)、Blendon 等人 (1997) Hetherington (1998)、Rosenstone and Hansen (1993)、Chanley (2002) 以及 Orren (1997) 運用美國「全國選舉研究」(National Election Study, NES) 的資料展示，在 1958 到 1996 年之間，民眾的政治信任感快速下降。以美國白人為例，在 1958 年時，相信政府所做的事情大多數是正確的比例為 74%，並在 1964 年上升到 77%。不過，從 1964 年之後，這個比例就開始下降，到了 1980 年時下跌到 25%。在雷根擔任總統的期間曾經反彈回 44%，不過，隨著伊朗軍售醜聞的爆發、1992 年國會的相關弊案以及 1994 年共和黨控制了國會的多數，民眾的政治信任感在該年跌落至歷史新低的 21%。⁶因此，政府的醜聞，對於民眾的政治信任感，是一大打擊；不過，當國家面臨重大危機時，民眾的政治信任感似乎又有急遽上昇的跡象。就台灣地區而言，政治民主化之後，傳播媒體報導的資訊更加開放與多元，因此，有關執政黨與金權掛勾的相關報導時有所聞，這個情況，對於民眾的政治信任而言，一定會有相當的影響。

就不同社會背景民眾在政治信任感分佈的差異而言，Abramson (1983) 發現，在白人中具有大學以上教育程度者的政治信任感，比其他教育程度的政治信任感來的高。不過，黑人的情況則不同，也就是教育程度愈高，對於政府愈不信任。Abramson 也發現：就不同的政治世代而言，年輕的政治世代似乎比年長的政治世代，有較高的政治信任感。Jennings 以及 Niemi (1981) 分析「家長與學生」兩波固定樣本連續訪談的調查研究資料指出：在 1965 年時可以發現，學生的政治信任感比家長來得高，不過，到了 1973 年時，男性學生的政治信任感比

⁴ 美國所運用的測量題目，請參考附錄 A。

⁵ Dalton (1999) 的研究包括民眾對較為廣泛的政治社群以及政治典則的支持，有興趣的讀者可以參考。

⁶ 在 2001 年美國境內歷經恐怖份子攻擊的「九一一」事件後，華盛頓郵報進行一項民意調查，結果發現相信政府所做的事情大多數是正確的比例上升到 64%。參考 Chanley (2002)。

其父親來的低。女性學生的政治信任感雖然降低許多，不過，仍然比家長高。就性別的差異而言，學生家長中，男性的政治信任感較高，而學生的政治信任感卻是男性較低。Jennings 與 Niemi 認為，造成這個差異的原因，乃是相較於女學生，男學生更容易受當時社會環境的衝擊而對於現狀不滿以及體制的不信任。就台灣地區而言，政治民主化以來所伴隨的激烈選舉競爭、族群動員與統獨議題的熱烈交鋒，對於不同族群、不同政治世代以及不同社會背景民眾的政治信任，也一定有不同的影響。

由於政治信任感與民主政體的合法性基礎息息相關，因此，學者們亟於了解造成美國民眾政治信任感下滑的原因以及後果。Feldman（1983）認為，美國民眾政治信任感的低落，主要是因為民眾對於現任民選官員以及制度的不滿所致。其中，民眾對於國會的不滿，是導致政治信任感低落的主要原因。Williams（1985）則認為，民眾的政治信任感受到其政黨認同以及其對於政府制度評價的影響。Williams 認為 Feldman 的模型中沒有加入民眾對於政府制度的評價，所以錯估了民眾對民選官員的評價，對於其政治信任感的影響。不過，Williams 也同意，民眾的政治信任感會進一步影響民眾對於現任民選官員以及政府制度的評價。Hetherington（1998）的研究發現：民眾對於總統或是對於國會評價的好壞、對政府效能的評價以及對總體經濟表現的評價，皆會影響民眾的政治信任感。Chanley（2002）則運用時間序列的資料，說明了當民眾認為國際事務為當前國家面對最重要的問題時，民眾的政治信任感會提高。換言之，當國家面臨外來威脅時，例如美國在 2001 年歷經了「九一一」恐怖攻擊後，民眾的政治信任感會跟著提升。除了政策的實質內容之外，Hibbing 與 Theiss-Morse（1995，2001）指出：當民眾愈同意一般人民應該參與政府過程時，他們對於政府的滿意度也愈高。所以，政策制定的過程中，民眾可參與程度以及政策制定的結果好壞，都對於政府施政滿意度有相當的影響。

就民眾政治信任感的政治效果而言，Hetherington（1999）發現：政治信任感對於民眾投票給執政黨提名的候選人，有顯著的影響。此外，政治信任感較低的選民，較傾向投票給美國兩大政黨以外的獨立候選人。而 Chanley（2002）也指出，當民眾的政治信任感高時，對於擴大政府支出的態度也是正面的。Scholz 與 Lubell（1998）則指出，民眾的政治信任感與其誠實納稅之間具有正向相關。

至於政治信任感的低落，會不會對於民主政治的實際運作，產生不良的影響，學者之間也有不同的看法。Miller（1974: 951）認為低落的政治信任感顯示民眾對於國家政策制定的方向並不滿意，也影響民主政體的生存。不過，Citrin（1974）則反駁，認為低落的政治信任感只是民眾對於現任民選官員的不信任以

及其制定政策的失望。而 Citrin 與 Green (1986) 指出，民眾低落的政治信任感其實給予新的民選官員一個改革的契機，而民眾的政治信任感的起落，則繫於他們對於政府所作所為，而不是應做應為的評價。⁷

4. 國內有關政治信任感的研究

國內對於政治信任的研究，可以從陳陸輝(2002)運用長期的調查研究資料，所做的整理與分析，來加以說明。他使用了1992、1995、1998年以及2001年四次立委選舉後的面訪資料，來探討台灣地區選民政治信任的分佈、影響選民政治信任變動的因素以及政治信任對其投票行為的影響。他的研究發現：在1992年到1998年期間，民眾的政治信任逐步下降。在2001年的立委選舉中，也就是在2000年總統大選之後，歷經政權和平轉移的台灣民眾其政治信任有顯著的提昇。而陳陸輝(2006)繼續利用2004年立法委員選後的資料觀察台灣民眾政治信任感的持續與變遷，其研究發現，民眾的政治信任感雖然在2001年中央政權政黨輪替之後，出現短暫的止跌，不過，卻在2004年跌到十幾年來的最低點。

影響選民政治信任的因素中，陳陸輝(2002、2003、2006)⁸的相關研究發現：除了選民對國民黨的認同外，在1992年與1998年期間，第一代選民、小學及以下教育程度者以及國民黨的認同者，政治信任較高。民進黨或是新黨的認同者，其政治信任則較低。同時，在統獨立場上傾向獨立的民眾，對於政府的政治信任較低。當政權輪替之後，他也發現：在2001年時，選民的政治信任較1998年提高，而民進黨認同者政治信任也顯著提昇。在此同時，國民黨認同者並沒有顯著下降。就影響選民在立法委員選舉中投票行為的因素而言，選民的政治信任愈高愈傾向支持執政黨，顯示民眾的政治信任與其對執政黨的選舉支持之間，有重要的關聯。陳陸輝(2003、2006)另外的研究結果則顯示，民眾對執政黨表現的評價以及對總體經濟的評估，都與民眾的政治信任顯著相關。當民眾認為執政黨過去一年表現較差以及認為過去一年整體社會經濟變壞時，其政治信任就出現顯著偏低的情況。此外，陳陸輝(2003)也指出，民眾的政治信任也與其對民主政治的評價或是展望有重要的關聯。政治信任愈高的民眾，對台灣民主政治實施的展望或是對民主政治的評價愈樂觀。而鄭夙芬、陳陸輝與劉嘉薇(2005)的研究則發現，在2004年的總統選舉期間與之後，本省閩南、台灣人認同者、傾向

⁷ 有關政治支持與政治信任在西歐民主國家以及1990年代以後民主化國家的比較研究，有興趣的讀者可以瀏覽本文參考文獻所列 Norris (1999) 所編的 *Critical Citizens* 一書。

⁸ 陳陸輝(2002、2003、2006)使用的題目測量，請參考附錄B。

獨立以及支持泛綠的群眾，其政治信任感皆顯著高於大陸各省、中國人認同者、傾向統一以及支持泛藍的群眾。他們也發現：民眾對於政府舉辦的選舉、公民投票過程以及對於正副元首槍擊事件處理的滿意度上，對於民眾政治信任具有顯著影響。換言之，認為對選舉過程以及槍擊案處理過程不滿意的民眾，其政治信任是顯著偏低的。

此外，盛治仁（2003）的研究則著重在政黨輪替前後，國民黨支持者與民進黨支持者在六個有關政治信任態度的持續與變遷。他的研究發現，國民黨認同者在政權輪替之後，對於四項有關政治信任的相關問題，都出現信任感降低的趨勢，不過，民進黨認同者則在六項政治信任的測量上都出現上昇的現象。盛治仁認為（2003：139）：「這樣的態度互換顯示受訪者在回答政治信任相關的題目時，心中對政府或是官員的圖像為特定的執政政府，反應的是黨派立場而非抽象式的政府概念。」這個研究發現，不但回應的上述 Citrin（1974）與 Miller（1974）的對話，其實也支持了 Citrin 的基本論點。就 Easton（1975）系統理論中的政治支持對象而言，他劃分了政治社群、政治典則以及權威當局等三個不同層次。因此，目前台灣政治學界所使用的政治信任的測量，仍然以捕捉到民眾對於權威當局的評價為主。本研究即運用類似的測量，以瞭解民眾對權威當局的信任程度，依照 Easton（1975）對政治支持的相關定義，是屬於特定的支持（specific support）。

綜合上述國內外的研究發現，我們認為，探討影響台灣地區民眾政治信任的持續與變遷的因素，以及政治信任的政治效果，是非常值得注意的主題。可惜，過去研究的主題僅是請民眾針對「政府官員」就其清廉程度、能力、操守以及其他面向加以評估，未將行政與立法機構區分，更未針對我國體制中，總統府與其他五院的制度以及成員，加以區分，也沒有針對地方以及中央官員，分別加以比較。其實，陳陸輝與耿曙（2003）的研究就發現：就民眾的外在政治功效意識而言，當我們分別詢問民眾對地方政府的外在功效意識以及對中央政府的外在功效意識時，即出現顯著的差異。甚至，不同省籍以及不同政黨認同背景的民眾，其外在政治功效意識以及市民外在政治功效意識，也有顯著的差別。換言之，當我們進行政治信任的研究時，標的物的不同，對於研究結果的推論，會有重要的差異。因此，本研究當深入探討上述主題。

三、研究執行程序

本研究的問卷題目，將包括幾個重要內容。參考國外有關政治信任的研究，以及 Dalton（1999）與 Hibbing Theiss-Morse（1995）的相關研究，本研究將政

治信任的對象以及相關的研究題目，依照表一的架構提出。我們將政治支持的對象，區分為對政治社群、典則以及執政當局三個層面，而具體的測量工具，就權威當局而言，則包括民眾對於現任執政官員（包括中央與地方的行政官員與民意代表）的評價以及對國內主要政黨的認同情況。就典則部分，以制度為例，我們將探討民眾對我國不同制度的信任程度與滿意程度。就典則的表現層面，我們將針對民眾對於決策過程的程序公開性與制度效率性的評估。至於典則的原則部分，我們將以度民主政體的支持程度、對台灣民主政治的運作以及民主價值，進行討論。其實，民主價值所能運用分析的面向眾多，不過，本研究的政治信任焦點還是以行政與立法兩個機構的互動為主，因此，考慮題目有限的情況下，選擇使用制衡觀為主要的測量題目。至於就政治社群的部分，將包括民眾的台灣認同以及統獨傾向。

表一、政治支持的對象

分析層次	情感取向	測量的工具
政治社群(community)	國家認同	台灣認同傾向 統獨立場
典則(regime)	原則 民主價值	民主是不是最好的政體 民主政治運作的評估 制衡觀
	表現 參與的規範 政治權利	對決策程序的公開與效率的評估 民眾的政治功效意識
	制度 對制度的期待 對政黨的期待 對輸出的期待	對不同機構的信任程度 對政黨的信任程度 對不同機構的滿意度
權威當局(authorities)	對政治領袖的感情 政黨認同	對政府官員的評價

資料來源：Dalton 1999, p. 58, Table 3.1，以及作者整理。

本研究所使用的電話訪問方式，調查訪問的對象以台灣地區（不含金門、馬祖）年滿二十歲以上的成年人為所定義的母體。本研究的抽樣方法為電話簿等距抽樣法。以「中華電信住宅部 93 年版電話號碼簿」為母體清冊，以等距抽樣法抽出電話樣本後，隨機修正最後兩碼或四碼以求接觸到未登錄電話的住宅戶。電話接通後再由訪員依照戶中抽樣的原則，抽出應受訪的對象進行訪問。本次訪

問其間為民國 93 年 10 月 16 至 10 月 19 日間，完成 1,081 個樣本，以百分之九十五之信賴水準估計，最大可能隨機抽樣誤差為： $\pm 2.98\%$ 。

參、具體研究發現

本研究的具體研究發現，可依照民眾對於各級官員清廉程度的評分、對於政治制度與人物的信任、對於媒體的信任程度、主要政治認同的分佈、民眾的民主價值以及對於台灣民主運作與評價等部分，依序討論。

一、對於各級官員清廉程度的評價

有關民眾對於各級官員清廉程度的評價，我們請民眾以 0 表示非常不嚴重，10 表示非常嚴重來加以評量。從表一中可以發現：民眾認為公務人員貪污的情況較不嚴重，不過也達到 5.50 的程度。對於各級民意代表的貪污程度評價最為負面，達到 6.74 的程度，介於其中的地方層級首長為 6.22 分。顯示民眾認為各級民意代表的貪腐最高，值得注意。

表一、民眾對各級民意代表、行政首長與公務人員貪污情況的評估

	(個數)	平均數	標準差
各級民意代表貪污情形的嚴重程度	(891)	6.74	2.45
鄉鎮市長及縣市長貪污情形的嚴重程度	(861)	6.22	2.56
政府的公務人員貪污情形的嚴重程度	(860)	5.50	2.67

說明：受訪者以 0 到 10 來表示，0 表示非常不嚴重，10 表示非常嚴重。

二、對於政治機構與政黨的信任程度

除了地方層級的行政與立法機構之外，本研究也詢問民眾對於中央政治機構、軍隊、警察與政黨的信任程度。表二中可以發現，民眾對於軍隊的信任程度最高，達到 6.30，其次依序為總統 (5.23)、法院 (5.13)、警察 (5.13)、行政院 (5.12) 與政黨 (4.19)，但是對於立法院最低，僅有 3.94。顯示台灣民眾對於匯集民意與代表民意的政黨以及立法院的信任程度偏低，對於政黨政治以及代議政治的發展，是一個隱憂。

表二、民眾對政治機構與政黨的信任程度

	(個數)	平均數	標準差
對總統的信任程度	(988)	5.23	3.11
對行政院的信任程度	(944)	5.12	2.72
對立法院的信任程度	(985)	3.94	2.43
對法院的信任程度	(939)	5.13	2.57
對軍隊的信任程度	(920)	6.30	2.53
對警察的信任程度	(1,011)	5.13	2.37
對政黨的信任程度	(954)	4.19	2.39

說明：受訪者以 0 到 10 來表示，0 表示非常不信任，10 表示非常信任。

三、對於媒體的信任程度

有關民眾對於媒體的信賴程度，本研究採用一項綜合指標以及三項個別指標。我們先請民眾以 0 到 10 給媒體的信任程度打個分數，民眾給予 3.83 (標準差為 2.04)，較上述的立法院還低，顯示民眾對於當前媒體報導的負面觀感極深。從表三中可以發現，民眾對於媒體報導新聞的用性、公正性以及值得信賴與否的態度也較為負面。其中，同意媒體新聞是正確的比例僅一成三 (13.5%)、同意媒體新聞是可信的僅一成二 (12.6%) 而同意媒體新聞是公正的僅一成 (11.3%)。至於不同意媒體新聞是公正的超過八成 (80.7%)、不同意媒體新聞是正確的比例也接近八成 (79.3%)，而不同意新聞媒體是可信的也有七成八 (78.1%)，對於民主社會中稱為監督政府的第四權的傳播媒體有如此低的信任程度，也是值得注意的現象。

表三、民眾對媒體的信任程度

	媒體新聞是正確的	媒體新聞是公正的	媒體新聞是可信的
	%	%	%
非常不同意	26.5	23.4	19.8
不太同意	52.8	57.3	58.3
普通	1.7	2.0	2.7
有點同意	10.7	8.7	10.9
非常同意	2.8	2.6	1.7
無反應*	5.5	5.9	6.5
(樣本數)	(1,081)		

說明：*無反應包括「拒答」、「很難說」、「不知道」以及「無意見」等選項。

四、主要政治認同的分佈

在台灣選舉政治中，最重要的幾個政治認同，當為民眾的政黨認同、統獨傾向以及台灣人/中國人自我認定。從表四~1 中可以發現：民眾認同民進黨的比例最高，超過四分之一（27.8%），而認同國民黨的比例不及兩成（19.1%），對於親民黨的認同比例略低於七個百分點（6.8%），認同台聯者僅 3.2%，而新黨更未達一個百分點（0.6%）。此外，沒有具體政黨傾向者超過四成（42.6%）。若是將泛綠政黨相加，則有超故三成（30.9%）的比例，而泛藍政黨約超過四分之一（26.5%）。

表四~1 民眾的政黨認同傾向相對次數分配表

	百分比
國民黨	19.1
民進黨	27.8
新黨	0.6
親民黨	6.8
台灣團結聯盟	3.2
中立及其他	42.6
總和	100.0
(樣本數)	(1,081)

民眾統獨傾向的分佈情況可以參考表四~2，其中可以發現：民眾急統（1.7%）與急獨（4.7%）的比例都不高，均在五個百分點以下。至於緩獨者約一成五（14.6%）、緩統者約一成（9.9%），綜合言之，傾向獨立的比例接近兩成（19.3%）而傾向統一的比例僅超過一成（11.6%），有將近四成的民眾（38.4%）是希望維持現狀看情形再決定獨立或是統一，也有超過兩成（22.5%）的比例是希望永遠維持現狀。

表四~2 民眾的統獨傾向相對次數分配表

	百分比
儘快統一	1.7
維持現狀走向統一	9.9
維持現狀看情形再決定	38.4
永遠維持現狀	22.5
維持現狀走向獨立	14.6
儘快獨立	4.7
無反應*	8.2
總和	100.0
(樣本數)	(1,081)

說明：*無反應包括「拒答」、「很難說」、「不知道」以及「無意見」等選項。

民眾台灣人/中國人自我認定的分佈情況可以參考表四~3，其中可以發現：民眾認同自己既是台灣人也是中國人的「雙重認同」(即「都是」)的比例接近五成(47.2%)，是比較高的，認同自己是台灣人者也接近四成五(44.6%)，此外，認同自己是中國人者僅4.6%，此一比例比傾向統一的比例還低，也與歷年來長期的趨勢相符，值得注意。

表四~3 民眾的台灣人/中國人自我認定相對次數分配表

選項	百分比
台灣人	44.6
都是	47.2
中國人	4.6
無反應*	3.6
總和	100.0
(樣本數)	(1,081)

說明：*無反應包括「拒答」、「很難說」、「不知道」以及「無意見」等選項。

五、民主價值的分佈

有關民主價值的分佈，可參考表五。首先就「制衡觀」而言，同意政府一旦受到民意機關制衡即無大作為的比例約三成(30.2%)，但是認為政府應受制衡的約接近五成(49.0%)，不過，也有高達兩成的民眾沒有表示具體意見。就政治平等的面向而言，只有約一成三(12.9%)的比例認為政治是少數人的事，另有

約八成（78.6%）的民眾是抱持政治應是眾人之事的觀點。就表意自由而言，民眾有超過五成（51.9%）表示同意任何觀點皆可公開表達，另有超過三分之一（36.9%）的民眾則抱持反對的觀點。至於制度與領袖哪一個重要的項目上，有七成（70.0%）的比例認為制度較重要，另有兩成（20.0%）認為法律較為重要。

表五、民眾的民主價值相對次數分佈表

	非常不同意	不太同意	有點同意	非常同意	無反應
政府時時受民意代表制衡就不可能有大作為	17.9	31.1	16.6	13.6	20.8
政治只是少數人的事與多數人無關	42.1	36.4	7.9	5.0	8.5
無論政治觀點為何都有權利公開發表	14.1	22.8	28.0	23.9	11.2
好的法律與制度比好的領袖更重要	5.7	14.2	22.6	47.4	10.1

說明：*無反應包括「拒答」、「很難說」、「不知道」以及「無意見」等選項。樣本數為 1,081。

六、對民主政治的滿意度與評價

有關民眾對民主政治的各項評價上，本研究分別針對選舉制度的有效性、公平性、民意代表反映民意的程度、台灣民主的程度以及民眾對台灣民主的滿意度進行分析。就選舉制度的有效性而言，民眾的平均評分為 5.61，較傾向認為選舉制度仍然可以選出老百姓要的人。就選舉的公平性，評分為.35，也是傾向認為選舉制度還算公平。不過，對於立法委員在民意的反映上，僅有 4.31 的評分，顯示民眾認為立法委員在反映民意的程度上，需要加強。就台灣民主的程度上，民眾的評分達到 6.28，是還不錯的分數，顯示民眾對於台灣的民主程度頗具信心，不過，對於台灣民主政治的實行上，民眾給予的分數僅 4.87 分，表示台灣目前民主政治需要加強之處仍然不少。

表六、民眾的民主政治各面向的滿意度評分表

	(個數)	平均數	標準差
選舉可否選出百姓要的人	(986)	5.61	2.88
選舉的公平性	(995)	5.35	2.87
立法委員反映民意的程度	(966)	4.31	2.36
台灣民主的程度	(985)	6.28	2.83
對台灣實行民主的滿意程度	(998)	4.87	2.93

說明：受訪者以 0 到 10 來表示，0 表示負面評價，10 表示正面評價。

肆、研究結果自評與結論

本研究從政治信任的角度出發，討論台灣地區民眾政治信任的起源與政治後果。由於包含的面向較為廣泛，與過去的研究較為不同，是一個相當值得注意的研究主題。所謂「民無信不立」，沒有民眾的信任，任何依法當選的民意代表或是政府首長是無從施展權力，推動政策以及落實各項政策方針的。

本研究發現：民眾認為公務人員貪腐的情況較不嚴重，不過，對各級民意代表的貪腐情勢較為憂心。對於各項機構與政治人物的信任上，以對軍隊以及總統的信任最高，但是對於政黨與立法院的信任最低。民眾也同時對於媒體表達高度的不信任。在各項政治認同中，民眾的政黨認同上對民進黨認同比例最高，達到兩成七，其次為國民黨，則接近兩成。在統獨傾向上，民眾傾向獨立的的比例接近兩成，接近統一的比例約一成多，有超過六成是採取「維持現狀」的。至於民眾的台灣人認同上，有接近四成五認同自己是台灣人，有四成七為雙重認同，另有不到五個百分點的比例，認為自己是中國人。民眾的各項民主價值上，是傾向制衡、平等以及重視法治上。對於台灣民主程度，民眾是抱持較為正面的評價，不過，卻也對台灣目前民主政治的運作較為憂心。

整體而言，民眾對於民意機構的各項表現上的評價較差，也對於媒體抱持較為負面的評價，這些發現，對於民主政治的健康運作，實際上是有相當警訊。特別是做為民主社會「第四權」的媒體，如果得不到民眾的信任，則一方面反映其報導品質需要提昇，一方面也對媒體欲發揮的監督功能產生負面的影響。而民

眾對代議政治中最為重要的民意機構，在貪腐程度上、反映民意上以及信任程度上，都給予較低的評價，顯示適當的制度規範需積極進入民意機構。讓民意機構的代表們，除了選區服務之外，還可透過自清與自制的機制，提昇整體形象。

本研究撰寫結案報告之際，適逢陳水扁總統因為各種弊案傳聞，使民眾對其信任跌至谷底。也使得陳總統必須以「權力下放」的宣示，爭取民進黨內以及選民的支持。因此，民眾的政治信任對任何政治人物與執政黨而言，是有重大的影響力的。在定期選舉之外，總統如何運用憲法賦予的權力政治，與他被民眾的信任與支持程度密切相關。因此，民眾的政治信任感不但是測量政府施政表現的一個敏感的溫度計，更是我國民主政治良性發展的一個重要標竿。對於關心台灣民主政治與政黨政治發展的研究者來說，民眾政治信任感的持續與變遷，絕對是一個不可忽略的觀察重點。

附錄

附錄 A 美國「全國選舉研究」(National Election Studies, NES) 所使用的政治信任測量的問卷題目

- D1. How much of time do you think you can trust the government in Washington to do what is right---just about always, most of the time, or only some of the time?
- D2. Would you say the government is pretty much run by a few big interests looking out for themselves or that it is run for the benefit of all the people?
- D3. Do you think that people in the government waste a lot of the money we pay in taxes, waste some of it or don't waste very much of it?
- D4. Do you feel that almost all of the people running the government are smart people who usually know what they are doing, or do you think that quite a few of them don't seem to know what they are doing?
- D5. Do you think that quite a few of the people running the government are a little crooked, not very many are, or do you think hardly any of them are crooked at all?

附錄 B 1992、1995、1998、2001 與 2004 年政治信任感測量題目

陳陸輝(2002、2003)運用的1992年、1995年、1998年以及2001年訪問資料(參考本文參考文獻所附陳義彥(1993、1996)，劉義周(1999)以及黃紀(2002)的調查研究資料)，以下的六個題目建來構成政治信任感的量表。

- A1. 您認為政府決定重大政策時，會不會把「民眾福利」放在第一優先考慮的地位？是絕對不會考慮、不太會考慮、有時會考慮、還是經常會考慮？

- A2.請問您相不相信政府首長在電視或報紙上所說的話？是很不相信、不太相信、還可相信、還是很相信？
- A3.有人說：政府做事常常都是想到哪裡，做到哪裡，沒有長遠的計劃，請問您同不同意這種說法？
- A4.有人說：政府所做的事大多數是正確的，您是不是同意這種說法？
- A5.有人說：政府官員時常浪費老百姓所繳納的稅金，您是不是同意這種說法？
- A6.有人說：大部份政府官員都是清廉，不會貪污的，您是不是同意這種說法？

不過，在 2004 年立委選舉之後的面訪，TEDS 委員會改採用 A1、A2、A4 與 A5 等四題，測量民眾的政治信任。相關資料請參考劉義周（2005）的說明。

參考書目

一、 中文部分

- 盛治仁（2003）。〈台灣民眾民主價值及政治信任感研究—政黨輪替前後的比較〉，《選舉研究》，第 10 卷，第 1 期，頁 115-169。
- 陳陸輝（2000）。〈台灣選民政黨認同的持續與變遷〉，《選舉研究》，第 7 卷，第 2 期，頁 39-52。
- （2002）。〈政治信任感與台灣選民投票行為〉，《選舉研究》，第 9 卷，第 2 期，頁 65-84。
- （2003）。〈政治信任、施政表現與民眾對台灣民主的展望〉，《台灣政治學刊》，第 7 卷，第 2 期，頁 149-88。
- （2006）。〈政治信任的政治後果—以 2004 年立法委員選舉為例〉，《台灣民主季刊》，第 3 卷，第 2 期，頁 39-62。
- 陳義彥（1993）。《選舉行為與台灣地區的政治民主化—從第二屆立法委員選舉探討》，行政院國家科學委員會專題計畫成果報告，台北：國立政治大學選舉研究中心。
- 陳義彥（1996）。《選舉行為與台灣地區的政治民主化(IV)—從八十四年立法委員選舉探討》，行政院國家科學委員會專題計畫成果報告，台北：國立政治大學選舉研究中心。
- 黃紀（2002）。《台灣選舉與民主化調查：民國九十年立法委員選舉全國大型民意調查研究》，行政院國家科學委員會補助專題計畫成果報告。
- 鄭夙芬、陳陸輝、劉嘉薇（2005）。《2004 年總統選舉的效果：程序公平與政治信任》，論文發表於「2005 年台灣政治學會年會暨學術研討會」。台北：政治大學行政大樓，政治大學政治系、台灣政治學會主辦，12 月 10-11 日，。

- 劉義周 (2005)。〈2002 年至 2004 年「台灣選舉與民主化調查」三年期研究規劃：(IV)：民國九十三年立法委員選舉大型面訪案〉，行政院國家科學委員會補助專題計畫成果報告。
- (1999)。〈選區環境條件與選民行為：一九九八年立法委員選舉之科技整合研究〉，行政院國家科學委員會專題計畫執行報告，台北：政治大學選舉研究中心。
- (1993)。〈台灣的政治世代〉，《政治學報》，第 21 期，頁 99-120。

二、英文部分

- Abramson, Paul R. (1983). *Political Attitudes in American: Formation and Change*. San Francisco: W.H. Freeman and Company Press.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes (1960). *The American Voter*. New York: John Wiley & Sons.
- Chanley, Virginia A. (2002). "Trust in Government in the Aftermath of 9/11: Determinants and Consequences." *Political Psychology* 23(3): 469-83.
- Citrin, Jack (1974). "Comment: The Political Relevance of Trust in Government." *American Political Science Review* 68(3): 973-88.
- Citrin, Jack, and Donald Philip Green (1986). "Presidential Leadership and the Resurgence of Trust in Government." *British Journal of Political Science* 16(4): 431-53.
- Citrin, Jack, and Christopher Muste (1999). "Trust in Government." In Robinson, John P., Philip R. Shaver, and Lawrence S. Wrightsman. (eds.) *Measures of Political Attitudes*. San Diego, Cal.: Academic Press. pp.:465-532.
- Dalton, Russell J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press.
- Easton, David (1975). "A Re-Assessment of the Concept of Political Support." *British Journal of Political Science* 5(4): 435-57.
- Feldman, Stanley (1983). "The Measurement and Meaning of Political Trust." *Political Methodology* 9(3): 341-54.
- Fiorina, Morris P. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven and London: Yale University Press.
- Hetherington, Marc J. (2005). *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- (1999). "The Effect of Political Trust on the Presidential Vote, 1968-96." *American Political Science Review* 93(2): 791-808.
- (1998). "The Political Relevance of Political Trust." *American Political Science*

Review 92(4): 791-808.

Hibbing, John R., and Elizabeth Theiss-Morse (2001). "Process Preference and American Politics: What the People Want Government to Be." *American Political Science Review* 95(1): 145-53.

Jennings, M. Kent, and Richard Niemi (1981). *Generations and Politics: A Panel Study of Young Adults and Their Parents*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Kasse, Max, and Kenneth Newton (1995). *Beliefs in Government*. New York: Oxford University Press.

Miller, Authur (1974). "Political Issues and Trust in Government: 1964-1970." *American Political Science Review* 68(3):951-72.

Norris, Pippa (ed.) (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. New York: Oxford University Press.

Ostrom, Charles W., Jr., and Dennis M. Simon (1985). "Promise and Performance: A Dynamic Model of Presidential Popularity," *American Political Science Review* 79(2): 334-358.

Rosenstone, Steve J., and John Mark Hansen (1993). *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: Macmillan.

Scholz, John T., and Mark Lubell (1998). "Trust and Taxpaying: Testing the Heuristic Approach to Collective Action." *American Journal of Political Science* 42(2): 398-417.

Williams, John T. (1985). "Systemic Influence on Political Trust: The Importance on Perceived Institutional Performance." *Political Methodology* 11(1-2): 125-42.