

## 台灣民眾政治課責觀之初探 — 認知、評價與影響\*

蕭怡靖  
淡江大學

### 摘要

政治課責是民主政治運作的要件之一，也是提升民主品質、達成民主鞏固不可或缺要素。當一國民眾多具備政治課責觀，且對政治課責的落實給予正向評價，即有利提升該國民主運作的品質。本文藉由民意調查的資料蒐集途徑，從學理上政治課責的不同面向，測量台灣民眾對政治課責的認知，以及對政治課責落實與否的評價，並進一步檢視對政治課責的認知，是否在選舉課責的落實及民主實行滿意度的評價上具備加乘效果。

研究發現，在台灣實際政治運作下，民眾多具備政治課責的認知，在政策制訂說明、媒體監督及社團參與上，課責認知的比例皆達六成以上，僅在議會制衡認知比例不及五成。在政治課責的落實評價上，民眾對媒體監督與社團參與給予較正向的評價，但對政策制訂說明及議會制衡則給予較負面的評價。此外，本文也證實台灣民眾確實具備選舉課責的作為，對於民主實行的滿意度評價，亦會從政治課責的落實程度來思考。尤其，民眾所關切之課責面向的認知，會對選舉課責及民主滿意度評價給予加乘效果，突顯出政治課責觀的重要影響力。

關鍵詞：政治課責、民主品質、民意調查

蕭怡靖 淡江大學公共行政學系助理教授，研究領域包括選舉與投票行為、國會政治以及民意調查。

\* 本文分析資料來自行政院國家科學委員會補助之「民眾眼中的政治課責—測量與應用」研究計畫 (NSC 100-2410-H-032-092)。作者感謝國立政治大學選舉研究中心游清鑫研究員，及中心所屬研究團隊協助計畫執行。作者亦同時感謝本刊匿名審查人的詳細指正，讓本文的論述更加完備。惟本文內容概由作者自行負責。

## 壹、前言

隨著蘇聯共產體制的瓦解、民主化潮流的興盛，民主政治幾乎已成爲多數國家所追求的運作體制。唯世界各國民主體制運作的良窳不一，若民主體制運作良好，不但有利國家整體的發展與穩定，更可保障人民生活的基本權利；反之，若民主政治運作不佳，不但影響國家政局的穩定與社會安定，也無法保障人民的基本生活與權利。惟要如何檢視一國民主運作的品質？「責任政治」即是重要的指標之一。顧名思義，責任政治的基本內涵即在於政府要爲其施政表現負起責任 (responsibility)。諸多拉丁美洲國家於1980年代，跟隨世界第三波民主化浪潮 (Huntington, 1991)，從威權體制轉型爲民主體制，但在民主體制的運作下，部分國家的整體發展卻不如預期，貪污腐敗、缺乏監督、公共資源不當運用層出不窮，甚至有民主腐蝕與崩潰之虞。對此，學界開始提出「政治課責」 (political accountability) 的概念，用以探討並解釋拉丁美洲國家在後轉型時期的政治運作及其影響 (Mainwaring, 2003; O'Donnell, 1994, 1999; Schedler, 1999)。

台灣自1980年代末期逐步落實政治民主化以來，政府的施政作爲不再像威權統治時期般的宰制與神秘，透過民主制度的建立與選舉功能的發揮，取而代之的是機構間的相互制約、社會團體的監督與表達，以及人民在選舉時的選票制衡。尤其，「人民是頭家」幾乎已成爲目前台灣社會的主流認知。這也意味著政府的施政方向必須順應民意、回應民意，施政成敗亦需向人民負責。然而，在此同時，台灣雖然經過2000年及2008年兩次政黨和平輪替，應有利朝向民主鞏固的方向發展，但不分藍綠的貪污腐敗事件卻接連出現，政治競爭上也因爲政黨或政治人物的動員與操弄，以致整體社會出現藍綠高度衝突與對立的氛圍，甚至出現「只問藍綠、不論是非」的批判 (劉奕伶, 2008)，這也對台灣民主政治的未來蒙上一層隱憂。

同屬新興民主國家之列的台灣，民眾心中對於民主的態度與價值，是台灣能否達成民主鞏固的重要因素。正如Przeworski（1991）在探討如何達成民主鞏固時所提出，Linz與Stepan（1996）以及Diamond（1999）更進一步闡述之「唯一遊戲規則」（the only game in town）的概念，當多數民眾與政治菁英都一致認為民主體制是國家運作的唯一規則，則民主鞏固的達成即相去不遠。同樣的，當國家的多數民眾都強調政治課責的重要性，瞭解政治課責在民主體制運作下的功能及所扮演的角色，除了透過選舉要求政府為其施政表現負責與回應民眾需求外，更透過制度的設計與公民社會的落實，對政府部門進行監督與制約。長期而言，政治課責的概念即可在民眾、政治菁英以及政府組織間逐漸內化，培育出有利民主運作的政治文化，進而達成民主鞏固。

為此，本文將從民眾的角度出發，除了探索台灣民眾眼中對政治課責的認知與想法外；其次，將瞭解在台灣目前實際的政治運作下，民眾對政治課責落實層面的評價為何；最後，則是進一步分析民眾對政治課責的認知與評價，如何影響其對台灣目前民主政治實行的滿意程度，以及在2012年總統選舉的投票抉擇。在文章的章節安排上，第二節藉由重要文獻，闡述政治課責的概念與應用；第三節說明政治課責的測量及研究方法；第四節分析民眾對政治課責觀的認知，及對投票抉擇的影響；第五節則探討民眾對實際政治課責落實程度的評價，及其對民主實行滿意度的影響；第六節總結本文的研究發現與討論。

## 貳、政治課責的概念與應用

課責這項概念不僅應用在政治學領域，在教育、商業管理、公共行政等學科領域中，也常常被提及使用。Schedler（1999:17）曾對課責提出一個簡明扼要的基本定義，即「當A有義務讓B瞭解其在過去或未來所做的行為與決定，並對其辯證說明，若最終有不當的行為決策時，A亦接受處罰，即是指A應對B

負責（或說B可對A課責）」。<sup>①</sup>若是將此一概念應用在實務的政治運作上，即是政治課責的基本意涵。惟在政治課責的概念界定上，到底誰要負責？向誰負責？負責的內容為何？又要如何負責？學者們的看法並沒有完全一致的見解，而是視不同研究主題而定。雖然被課責的主體通常是指「政府官員」（public officials），但有些研究主題亦會將政黨領袖包括進去。而課責的機構多是指政府部門、人民、媒體、社會團體，但有時也會討論反對黨的角色。至於課責的內容，狹義而言是針對政策內容及決策過程的適當性，但廣義而言，也包括財政、專業性及道德性等不同面向的課責內容（Schedler, 1999:21-25）。

當然，有學者對課責直接採取廣義的界定，認為只要掌握行政職位的所有行為，都應該對其履行的職務負起責任。例如：Paul（1992:1047）即指出，課責意旨掌權的個人或組織必須對其表現負責。Day與Klein（1987:5）也表示課責就是對其履行的職務或行為有所回應。惟這樣的定義，常常導致學者在研究操作上的困難。也難怪Mainwaring（2003:5）曾表示「課責是一項完全不具共識的概念」（accountability is a far-from-consensual concept），其意涵在社會科學中相當「混雜」（muddled），即便在政治學者的討論中，也各有不同的觀點。對此，Mainwaring（2003:8-17）依據課責的對象、是否需違反法律、是否需具備制裁的權力、是否需具備「委託—代理人」的關係，以及課責機構為何等五大面向，進一步行整理與討論，從不同的角度詮釋課責的意涵。

雖然學者間對於政治課責的概念並沒有一致的定義，但其基本精神與方向都強調「公職人員的回應及責任」（the answerability and responsibility of public officials），並賦予一些行動者（actor）對公職人員進行「監督與制約」（oversight and sanction）（Mainwaring 2003:6）。正如同Moncrieffe

---

<sup>①</sup> 原文為“A is accountable to B when A is obliged to inform B about A’s (past or future) actions and decisions, to justify them, and to suffer punishment in the case of eventual misconduct.”（Schedler, 1999:17）。

(1998:392)所言，課責的概念不只聚焦於民選政府對其治理所應負的責任，也包括民選官員與其他團體機構之間的關係。而Schedler (1999:14-17)更明確指出，政治課責存在兩個基本的面向，包括「回應性」(answerability)及「強制性」(enforcement)。所謂的回應性指的是，政府官員有義務告知並解釋其所做的行為決策，這項概念同時也涉及監督與透明的意涵，即政府官員不但要在監督之下依法而治，更要公開透明的說明其決策過程及理由；而強制性則是指課責機構有能力懲處違反其公共責任的權力掌握者，包括政治責任及法律責任的追究，這概念也未排除當掌權者表現良好時，給予適時獎勵。

至於學界對政治課責的討論，多是以政府官員作為被課責的主體，藉由課責方式的差異或課責機構的不同，建構出不同課責的類型。若以具備法律上的規範而言，Mainwaring (2003:6-7)將課責區分為「選舉課責」(electoral accountability)以及「國內機構課責」(intrastate accountability)。其中，「選舉課責」是指選民透過選舉，利用選票表示是否願意讓執政者(黨)繼續連任，作為其課責的表現。Przeworski、Stokes與Manin (1999)即指出，只有當民眾能夠辨識代表性政府與非代表性政府，以及能夠適當運作制裁機制，將表現良好的政府留下，並汰換表現不好的政府，才可說該政府是受到民眾課責的，也因此，選舉課責的對象通常是指「民選官員」(elected officials)。至於「國內機構課責」則是藉由政府機構之間的相互監督，包含行政、立法、司法的內部機制或三者之間的制衡，或是從公共行政的角度切入，探討政府部門的公共治理問題 (Day and Klein, 1987)，而這通常課責的對象即包括「非民選官員」(non-elected officials)。此外，還有第三種課責類型，即是不具法律明文規範的「社會課責」(societal accountability)，此種課責強調雖然不具法律的強制力，但媒體以及公民社會組織等，可藉由各種方式(包括：新聞報導、舉辦記者會、公聽會等)，針對政府官員的施政作為給予監督，達到實質課責之效。

O'Donnell (1994, 1999, 2003)針對拉丁美洲、後共產國家以及東亞等新興民主國家的發展，關注為何這些國家落實西方民主國家的選舉制度，但

政府的施政表現與運作卻仍有待改進？甚至仍脫離不了傳統的威權統治？O'Donnell (1999) 從政治理論出發認為，新興民主國家雖然具備公平競爭的選舉，民眾也可以自由表達意見及需求，符合Dahl (1971) 所言的「多元政體」(polyarchy) 的型態，但這只是達到「民主的」(democratic) 要件而已，在「自由」(liberal) 及「共和」(republican) 這兩項要件上，卻仍相當薄弱。所謂的「自由」指的是權利的保障，「共和」則是公共責任的擔負。也因此，雖然這些國家的民眾有權參與民選官員的產生，或藉由媒體表達意見及需求，被認知為是「民主」國家，但在實際運作上，這些國家的選舉卻往往是一種高度情緒化的賭注，權力掌握者在當選後也視課責為一種阻礙，以致無法建立一套制度，針對政府官員進行監督制衡，忽略了民主理論中的「共和」面向。O'Donnell (1994:56) 即將此種新興民主國家稱之為「代理式民主國家」(delegative democracy)，以別於傳統西方的「代表式民主國家」(representative democracy)。

對此，O'Donnell (1994:61-62) 從課責的觀點提出，在制度化完善的西方民主國家，不僅存在「垂直課責」(vertical accountability)，即民選官員向選民負責，亦同時存在「水平課責」(horizontal accountability)，即可透過一套自主權力的網絡向政府官員課與責任。但是在委任式民主國家中，雖然存在「垂直課責」，但「水平課責」則是相對薄弱許多，甚至其民選執政者視課責為障礙物，極力阻擾課責制度的建立。後續O'Donnell (1999:30-38) 更進一步闡明，所謂的「垂直課責」是指，經由選舉以及可以透過媒體且不受國家壓迫的表達需求，並揭露政府的不當作為。而「水平課責」則是法律上賦予國家機構權力，且實際上該機構也願意採取行動，針對其他機構從一般性的監督，到不法或失職行為給予法律上的制裁或彈劾。

從以上學者們的說明與論述可以確認的是，政治課責的核心價值在於如何讓政府官員不濫權，且為其施政決策結果負起責任。而上述不同的政治課責類型，只是透過不同管道達到此一核心價值的方式。於此同時，學界也開始應用

此一概念，從行政管理與政府治理的角度，檢視在實際的政治運作下，應如何落實政治課責。陳敦源（2009）在研究台灣民主治理中的官民信任關係時指出，由於政府與民眾間對於相關公共事務的資訊不對稱，民眾對政府的質疑日漸加深，導致官民不信任的惡性循環，故應強化政府施政的「透明化」（transparency），藉由政府治理之程序與內容等資訊公開透明，取得民眾對政府治理的信任。劉坤億（2009）則探討目前政府在「多層次」（multi-level）與「分散化」（distributed）公共治理的特徵下，應如何建立起理想的政府課責制度，以達成「善治」（good governance）的目標，並從學理上提出具體可行的落實方向。

除此之外，諸多政治學者則是從選舉課責的角度，利用實證資料去檢視一國民眾是否藉由選舉去落實民主政治中的政治課責。而民眾透過選舉要求執政者為其施政表現負起責任，即與過去有關選民投票行為等相關研究中的「回溯性投票」（retrospective voting）、「經濟投票」（economic voting）或「複決投票」（referendum voting）等理論具有相同的概念（Fiorina, 1981; Karmer, 1971; Kiewiet, 1983; Kinder and Kiewiet, 1981; Lewis-Beck, 1988; Mann and Wolfinger, 1980; Tufte, 1975）。也就是說，不論是從國家地區的總體資料或選民的個體資料來檢視，民眾的投票抉擇通常會考量執政者的施政表現，以選票作為獎勵或懲罰執政黨（現任者）的方式。當民眾滿意執政黨的施政表現，或國家經濟呈現成長趨勢，或個人或社會的經濟狀況提升，或總統擁有高度的民意聲望時，通常會傾向在全國性大選或地方選舉中，將選票投給執政黨（或現任者），以利其爭取連任。反觀，當執政黨的施政績效不佳、國家經濟表現下滑、個人荷包縮水、或總統的聲望低迷時，選民傾向將選票投給在野黨，以致執政黨（或現任者）往往難以在全國性或地方選舉中順利爭取連任。

過去學者們在探討拉丁美洲國家時政治運作的穩定性時，往往會將政治課責作為檢視的核心概念，除了探討政治結構設計上的缺失易導致政局不穩

外，也會利用國家經濟表現數字的總體資料，或民眾對個人或國家的經濟狀況評估，與民眾對總統聲望或施政滿意度的評價，討論兩者之間的關連性，或更進一步分析其對選民投票抉擇的影響（Cuzan and Bundrick, 1997; Remmer, 1991）。尤其，Kelly（2003）以秘魯為例，發現影響秘魯民眾對總統評價高低的因素，主要是前瞻性經濟狀況的預期，而非回溯性的經濟評價。Gelineau（2007）以阿根廷、巴西及委內瑞拉為例，利用民調資料分析發現，民眾對經濟的評價不但會影響總統施政滿意度，亦進而影響總統選舉中的投票抉擇。張傳賢與張佑宗（2006）則是利用國家總體的經濟數據，包括失業率、所得、通貨膨脹率等，檢視執政黨在大選中的得票率高低，驗證拉丁美洲國家確實存在選舉課責。Gelineau與Remmer（2006）甚至以阿根廷為例，發現民眾對中央政府或地方政府的施政表現評價，也會交互影響中央或地方選舉的結果，兩者之間並非相互獨立或單向影響。另外，除了拉丁美洲國家以外，近年來在威權統治下的中國，其地方行政首長的職務調整，甚至也受到其任內經濟表現好壞的影響，出現「回溯性經濟課責」（retrospective economic accountability）的趨勢（Guo, 2007）。

台灣在2000年首次政黨輪替以前，民眾藉由選票作為獎懲執政黨施政表現的現象並不明顯（何思因，1991；黃秀端，1994），這或許是當時整體國家的經濟表現尚佳，也沒有比民主改革及統獨議題來的受到矚目，再加上未曾有過政黨輪替的比較經驗所致。而在2000年政黨輪替後，民眾對執政黨的施政表現，逐漸成為投票抉擇時的考量依據。不論在中央或地方層級的選舉中，當選民對執政黨的施政表現感到不滿意時，多傾向將選票投票給在野黨（Tsai, 2008; Wang, 2001；王柏耀，2004；吳重禮、李世宏，2003, 2004；劉嘉薇，2008；蕭怡靖、游清鑫，2008；蕭怡靖、黃紀，2010）。尤其，當選民對國家經濟或中央政府施政表現不滿意時，也將連帶影響其在地方縣市長或立委補選時的投票抉擇，傾向將選票投給在野黨，類似美國國會「期中選舉」（mid-

term election) 的意見表達 (林啓耀, 2011; 俞振華, 2012; 蕭怡靖、黃紀, 2011)。黃智聰與程小綾 (2005) 更曾以國家總體的經濟表現數據, 分析地方縣市長選舉的得票結果, 亦發現地方縣市長選舉是否發生政黨輪替, 主要是受到全國經濟表現 (失業率) 的影響, 而非地方經濟情況。

以上研究皆是從選民的投票行為去檢視選舉課責是否存在, 並非專門針對政治課責的概念, 對民眾心中的課責態度進行操作測量。而張佑宗 (2009) 在探討台灣民眾是否具有民粹民主的政治態度時, 曾從政治課責的角度切入進行概念的測量。其借用 O'Donnell (1994) 所提出之「代理式民主」的概念, 認為台灣過去的威權體制, 會留下一些非正式的制度與規範, 並在民主化之後與正式的民主制度規範結合在一起, 形成一種只具有垂直課責, 卻缺乏水平課責。即政治菁英只在乎選舉結果, 卻忽略憲法、法律或其他機關的監督與制衡。故其在測量上, 即以民眾在垂直與水平兩項政治課責的高與低, 建構出「自由民主」(垂直高、水平高)、「民粹式民主」(垂直高、水平低)、「開明專制」(垂直低、水平高) 以及「傳統威權」(垂直低、水平低) 等四大類型。結果發現, 台灣有高達 65.3% 的民眾具有民粹式民主的傾向。

從研究方法上的觀點而言, 張佑宗 (2009) 的研究設計及方法對政治課責的經驗研究具有開創性的貢獻, 讓政治課責的研究不再僅是迂迴式的探討, 侷限於國家總體表現、民眾個人評價以及選民投票傾向三者之間的關連性分析, 而是直接探索民眾心中是否存在政治課責的價值觀, 並且從垂直與水平的兩種政治課責觀進行檢測與分類。唯該研究在政治課責的概念測量上, 傾向從憲政制度或統治者治理權限的面向來測量, 媒體或社會團體的課責功能, 以及政策制訂過程透明化的面向則仍有補充的空間。再者, 從民主鞏固的角度來觀察, 民眾不僅需具備政治課責的觀念, 在實際政治運作下, 對於政治課責落實程度的評價, 亦將影響對該國民主政治實行的滿意程度, 進而影響對民主體制的支持。故本文的研究目的, 即自過去的研究基礎下, 接續利用民意調查的方式,

從概念上補充測量民眾的政治課責觀，並探索民眾對台灣目前落實政治課責的評價。

此外，過去的研究多利用民意調查之個體資料，從選舉課責的角度，檢視民眾對政府施政的評價，是否影響其在選舉時的投票抉擇。而這樣的研究設計固然妥適，但其推論卻較為間接，也就是在未直接探詢民眾的政治課責觀下，利用統計模型將可能影響投票抉擇的相關因素納入控制後，若仍有不滿意政府施政且將選票投給在野黨的民眾，即意味著其具備選舉課責的概念。這樣的推論實屬合理，但若可以進一步直接探詢民眾的政治課責觀，並納入統計模型分析，將可更精準剖析民眾的投票抉擇是否具備政治課責的概念。之所以如此，主要因為當民眾心理具有政治課責觀時，其在選舉時的投票當下，應會有更高的可能性將政府的施政表現納入考量，也就是政府施政滿意度的評價對其投票抉擇有較大的影響力。反之，不具備政治課責觀的民眾，施政滿意度評價對其投票抉擇的影響力相對較低。同理，當民眾具備政治課責觀時，其較能精準評價政治課責的落實程度，而傾向藉由政治課責的落實程度，來評價台灣民主政治實行的滿意度。因此，本文的預期假設是，當民眾具備政治課責觀時，將有較大的可能性，依據政府的施政表現決定其投票抉擇；亦較可能依據對政治課責的落實評價，形塑對台灣民主政治實行的滿意度。

### 參、政治課責的測量及研究方法

如前文所述，本文的研究目的在於藉由民意調查的方式，探詢台灣民眾的政治課責觀，以及評價台灣政治課責的落實程度。雖然政治課責的概念意涵，學者間並沒有完全一致的定義，但不可諱言的，Schedler（1999）指出的「回應性」及「強制性」是兩項無法否定的政治課責重要面向，其意味著政府的政策制訂及執行，必須公開說明告知民眾，並接受監督及制衡，且依其施政結果接受獎懲。故本文在對民眾政治課責觀的測量上，即從這兩個基本面向出發，

同時依據Mainwaring (2003) 提出的「選舉課責」、「機構課責」與「社會課責」三種不同的課責機制來測量民眾的政治課責觀。<sup>2</sup> 而課責的對象即是一般所指涉，包括民選及非民選的「政府官員」(political officials)，故在實際的問卷操作測量上，即以「政府」作為民眾政治課責的標的。

其中，「選舉課責」的課責機制是民眾，意指民眾是否在選舉時會藉由選票，依據執政者的表現良窳給予獎懲。惟過去這項概念的測量，甚少採取直接透過問卷設計來詢問測量，反而多是利用總體或個體資料，檢視經濟表現（或施政評價）與選舉結果（或投票抉擇）之間的關連性來檢視。之所以如此，主要是考量測量的態度標的，若具有高度「社會期待」(social desirability) 的性質，再加上，社會上的氛圍若亦缺乏不同意見時，受訪民眾即難以對該測量標的持負面的態度立場。也就是說，如果直接採取「您是否會依據執政者的表現好壞，作為投票抉擇的考量依據」之類的測量語句，通常受訪者在社會期待的壓力下，不太會表達否定的立場，也因此不易精準探測民眾內心的真正想法。為此，針對「選舉課責」的探詢，本文依舊從民眾對執政者的施政評價與投票抉擇的關連性進行檢測。惟選舉只是民眾表現課責的一個手段，重點應在於民眾如何形塑對政府施政表現的評價，若政府在政策制訂與施政作為中，能過程透明化並向民眾說明原委，獲取民眾的認同，亦是課責的一種展現，也是Schedler (1999) 所指出的「回應性」課責面向。故本文針對此一概念，利用反面探詢的問卷題目設計進行檢測：「有人說：基於國家整體利益，政府有時可以不用公開說明政策制訂的過程與結果。請問您同不同意這種說法？」若受訪者回答「不同意」，顯示其政治課責感的認知程度較高；反之，若受訪者回

2 之所以沒有採取O'Donnell (1994, 1999) 所提出的「垂直」及「水平」課責之分，除了因為張佑宗 (2009) 曾以此進行概念測量外，也因為O'Donnell主要著重於「水平」課責中監督制度的建立，且其所謂的「垂直」課責，即含括選舉課責及社會團體的監督。故本文依據Mainwaring (2003) 提出的「選舉課責」、「機構課責」與「社會課責」三種類型進行測量，不但在測量的操作化上較為明確，也能將O'Donnell之「垂直」及「水平」課責之概念納入。

答「同意」，則顯示其政治課責感相對較低。

其次，在「機構課責」的面向上，課責的機制是政府部門，是指政府內部各單位之間，對於政策制訂與執行的相互監督與制衡。而如果是具有上下隸屬之階層關係的單位，由上級單位對下級單位課責並無疑慮，也應該如此。但比較值得討論的是互不隸屬單位之間的制衡關係，尤其民主國家著重於行政與立法部門的互動，立法部門制衡行政部門可以避免濫權，但也可能因相互制衡而影響施政效率，故藉由民眾在「制衡」與「效率」兩者間擇一，得以檢測民眾是否偏向政治課責的民主制衡觀。在檢測上，本文採取胡佛（1998）提出探詢民主基本價值取向中，對於制衡原則的反面測量方式：「有人說：政府如果時常受到議會的牽制，就不可能有大作爲了。請問您同不同意這種說法？」同樣的，當受訪者回答「不同意」，顯示其政治課責感的認知程度較高；反之，若受訪者回答「同意」，則顯示其政治課責感相對較低。

至於「社會課責」則是著重於媒體及社會團體對於政府的監督，而社會課責的課責機制雖非屬明文法制化的規範，也不具有法律上的強制力，但卻是民主政治運作下不可或缺的機制，其不但具備匯集民意、傳遞民意的功能，媒體更被賦予扮演憲政體制外的第四權角色。惟近年來，台灣政論性談話節目頗爲盛行，而部分媒體卻具有特定的政治立場，不但不利多元意見的表達，反而容易激起黨派的衝突與對立（張卿卿、羅文輝，2007；楊意菁，2004），也導致民眾對於媒體的表現多持負面評價，甚至有超過六成的民眾不信任新聞媒體（林聰吉，2012）。對此，媒體是否在民眾心理仍扮演著政治課責機制的角色？此外，近來不論是美國牛肉進口、台北市王家都更拆遷案、苗栗縣華隆廠罷工案等議題，社會團體亦積極參與表達意見，這也凸顯出社會團體在政治運作中的影響力。對此，本文藉由以下兩道問卷測量語句，檢視台灣民眾是否具備政治課責中的社會課責認知：「有人說：如果沒有媒體，就無法有效監督政府的施政。請問您同不同意這種說法？」以及「有人說：如果沒有社會團體的參與，政府就沒有辦法制訂好的公共政策。請問您同不同意這種說法？」此

時，若受訪者回答「同意」，顯示其政治課責感的認知程度較高；反之，若受訪者回答「不同意」，則顯示其政治課責感相對較低。

此外，除了從應然面上探究台灣民眾的政治課責觀外，本文也進一步藉由問卷測量探詢民眾在實然面上，對台灣實際運作中的政治課責，提出其落實程度的評價。評價內容同樣包括「政策說明」、「議會制衡」、「媒體監督」以及「社團參與」等四項。其測量語句分別為：「您認為目前政府對於各項政策制訂的過程與結果，是否都有公開說明？」「您認為目前立法院是否可以有效監督總統的施政？」「您認為在台灣，媒體是否可以有效監督政府的施政？」以及「您認為目前社會團體對於政府的政策制訂是否具有影響力？」再依據受訪者回答的正向或負向評價進行資料分析與詮釋。

在資料蒐集上，本研究以台灣地區（不含金門、馬祖）年滿二十歲以上的成年人為本次調查的母體，並採電話訪問之方式進行獨立樣本訪問。電話號碼則以「中華電信住宅部99-100年版電話號碼簿」為母體清冊，依據各縣市人口比例決定抽出電話號碼比例，為求涵蓋的完整性，再以隨機亂數修正抽出之電話號碼尾數，以求接觸到未登錄電話的住宅戶。電話接通後，訪員採取戶中抽樣，抽出應受訪的對象後進行訪問。訪問期間自101年3月24日至3月28日於政治大學選舉研究中心執行，實際訪問完成1,481份有效樣本。為了使樣本與母體結構更符合，本研究針對樣本的分布特性（包括：性別、年齡、教育程度及居住地區）採取多變數「反覆加權法」（raking）進行加權，母體參數則是源自內政部出版之「中華民國台閩地區人口統計（民國九十九年）」。

在資料分析及詮釋的步驟上，本文先以次數分配表，檢視台灣民眾政治課責觀的分佈態勢，以及在台灣現行政治運作下對政治課責落實程度的評價；其次，分析政治課責觀及對政治課責落實評價的測量效果；再者，藉由民眾對於馬英九總統的表現滿意度、在2012年總統選舉時的投票對象，以及對台灣民主政治實行的滿意度評價，利用統計模型的建構，檢視台灣民眾是否存在選舉課責，以及民眾對政治課責的落實評價是否影響對台灣民主實行滿意度的評價；

最後，在統計模型中，利用變數間之「交互作用項」(interaction term)的設計，進一步檢證民眾的政治課責觀是否強化選舉課責的落實，以及是否強化以政治課責的落實與否，評價台灣民主政治的實行滿意度。

## 肆、台灣民眾的政治課責觀與落實評價

台灣民眾是否具備政治課責的觀念？表一的結果顯示，在政策透明與回應的課責面向上，有近七成(69.2%)的民眾具備此一課責認知，認為政府應該公開說明政策的制訂過程與結果，不能以國家利益為理由而拒絕，僅有25.2%的民眾對此持反對立場。在機構課責的面向上，或許是因為民眾長期對立法院的表現不佳(盛杏媛、黃士豪，2006)，以致抱持議會制衡之政治課責觀的民眾僅佔48.8%，反之，有43.3%的民眾並不支持議會制衡。而在社會課責的媒體監督與社團參與政策制訂的面向上，雖然過去的研究發現民眾對於媒體的評價及信任偏低，但在政治課責的角色上，民眾多持正向的認知，有60.3%的民眾

表一 民眾對政治課責「認知」之次數分配表

	政策說明	議會制衡	媒體監督	社團參與
非常同意	35.5	10.7	18.0	18.8
同意	33.7	38.1	42.3	49.9
不同意	21.0	31.2	23.4	20.2
非常不同意	4.2	12.1	8.6	4.1
無反應	5.6	7.9	7.7	7.0
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

資料來源：蕭怡靖(2012)。

說明：1. 表格中為「直行」百分比，樣本數為1,481。

2. 無反應包括：很難說、無意見、不知道、拒答。

3. 表中呈現之四項政治課責認知之測量方向，皆一致調整為「非常同意」表示對政治課責的認知最高；反之，「非常不同意」表示對政治課責的認知最低。

肯定媒體對政府的監督功能，另有68.7%的民眾認為社會團體的參與有助於政府公共政策的制訂，而持相反立場的民眾，僅分別佔32.0%及24.3%。整體而言，台灣多數民眾具備政治課責的認知，惟可能受到實際政治運作的影響，針對不同課責面向有程度上的差異。其中，對政府政策制訂之說明，以及社會課責中的媒體監督及社團參與上，其課責認知的程度較高，相對而言，對機構課責的議會制衡認知程度則相對較低。

在應然面上，台灣多數民眾抱持政治課責觀的認知，但在實然面上，台灣民眾則是如何評斷台灣實際政治運作下之政治課責的落實程度？表二的民意調查結果顯示，除了社團參與的面向外，民眾對於台灣政治課責的落實評價皆相對偏低。在民眾課責認知程度最高的政策說明面向上，僅不到四成（39.2%）的民眾持正向的評價，負面評價甚至超過半數，達54.4%。之所以如此，應與近年來政府在ECFA簽訂及美國牛肉進口等爭議性法案的制訂過程上，未獲得多數民眾的認同所致，而這也凸顯出台灣民眾對於政策制訂過程透明化的渴望。在機構課責的議會制衡面向上，持正向評價的比例僅44.6%，依舊低於持

表二 民眾對政治課責「評價」之次數分配表

	政策說明	議會制衡	媒體監督	社團參與
非常同意	0.7	2.4	2.4	13.0
同意	38.5	42.2	47.8	59.0
不同意	45.5	34.8	36.1	19.9
非常不同意	8.9	14.9	6.6	3.6
無反應	6.4	5.7	7.1	4.5
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

資料來源：蕭怡靖（2012）。

說明：1. 表格中為「直行」百分比，樣本數為1,481。

2. 無反應包括：很難說、無意見、不知道、拒答。

3. 表中呈現之四項政治課責評價之測量方向，皆一致調整為「高度正向」表示對政治課責的評價最高；反之，「極度負向」表示對政治課責的評價最低。

負面評價的49.7%，這也再度顯示民眾認為立法院的監督制衡功能仍有待提升。至於民眾對於社會課責的落實，則給予相對較高的評價，即便對媒體的滿意及信任度不佳，但仍有過半數（50.2%）的民眾認為媒體可以有效的監督政府施政，此外，更有超過七成的民眾（72.0%）認為社會團體對於政府的政策制訂具有相當程度的影響力。從上述的民調結果可知，民眾對政府單位的課責落實評價偏低，而對社會課責機制落實的評價較高，顯示雖然政府內部對課責的落實仍有待加強，但公民社會的政治課責功能在台灣的政治運作中已逐步深化。

至於對民眾政治課責觀的測量，是否得以合併建構為一個得以呈現態度強弱程度的連續量表（continuous scale），以利後續的分析及詮釋？就研究方法而言，其前提為四個面向的測量結果，必須具備相當程度的內部一致性之信度檢測。本文先針對民眾在上述「政策說明」、「議會制衡」、「媒體監督」以及「社團參與」四個面向上，進行兩兩相關分析。表三結果顯示，雖然民眾在政治課責的「落實評價」上，確實呈現出一致的相關性，且藉由「內部一致性信度」（internal consistency reliability）的檢定結果，其Cronbach's Alpha值亦為0.656。惟在政治課責的「觀念認知」上，四個面向的測量結果則不具一致性的相關，僅民眾對「政策說明」與「議會制衡」兩者的認知較為一致，另對「媒體監督」與「社團參與」的回答亦較為一致，呈現出「非社會課責」與「社會課責」兩個分開的認知面向。若再進一步藉由「因素分析」（factor analysis）的檢測結果（請參閱附錄一），也是呈現「政策說明」與「議會制衡」為一個因子，而「媒體監督」與「社團參與」為另一個因子的結果，只是這兩個因子的累積解釋變異量亦只有61.2%。此外，透過內部一致性的信度檢定，四項政治課責認知變數的Cronbach's Alpha值僅為0.271。因此，雖然本文對於政治課責的測量，皆是從課責的單一概念出發，但透過上述的檢測結果顯示，民眾在政治課責上對不同的課責機制存在不同的認知，故在分析時並不適合將四個面向的變數測量結果合併建構為單一連續量表，而應各自獨立分析較為適當。

表三 政治課責「認知」與「評價」測量結果之相關分析

	政策說明	議會制衡	媒體監督	社團參與
政策說明		0.227*** (1,317)	0.044 (1,328)	0.054* (1,336)
議會制衡	0.435*** (1,352)		0.005 (1,301)	-0.047 (1,313)
媒體監督	0.242*** (1,326)	0.395*** (1,339)		0.172*** (1,317)
社團參與	0.207*** (1,349)	0.217*** (1,362)	0.204*** (1,347)	

資料來源：蕭怡靖（2012）。

- 說明：1. 政治課責之認知與評價的測量選項，皆為四分類之「順序尺度」（ordinal scale），故將尺度方向一致調整為數字愈大，認知與評價愈正向，以利資料分析與解讀。另外，無反應（包括：很難說、無意見、不知道、拒答）不納入分析。
2. 「右上角」表示測量政治課責「認知」題目之間的相關係數，「左下角」則是測量政治課責「評價」題目之間的相關係數。
3. 表格中為tau-b值；括弧內則為樣本數。
4. \* 表示  $p < 0.05$ ；\*\* 表示  $p < 0.01$ ；\*\*\* 表示  $p < 0.001$ 。

## 伍、政治課責觀對投票抉擇與民主實行滿意度之影響

在瞭解台灣民眾的政治課責觀，包括對民主課責的認知與台灣政治運作下的落實評價，會依據不同的課責面向而異，但具備政治課責認知的民眾，是否如本文所預期，會在選舉時更可能依據執政者的施政良窳，作為投票抉擇時的考量因素。也就是說，具備政治課責觀的民眾，將強化選舉課責的展現。再者，民眾對於政治課責落實的評價，不但是形塑其對台灣民主政治實行滿意度的因素，就具備政治課責觀的民眾而言，在評估台灣民主實行滿意度時，也應更會以政治課責落實與否的角度來衡量其滿意度評價。首先，本文利用統計模型的建構，分析民眾對政府的施政滿意度評價與其投票抉擇之間的關連性，檢

視台灣民眾是否具備選舉課責的作為。<sup>③</sup> 雖然2012年總統選舉有馬英九、蔡英文及宋楚瑜三組候選人參選，但在實際選戰過程及最終的選舉結果，宋楚瑜並未受到選民的青睞。<sup>④</sup> 且本次民意調查訪問結果，亦僅有2.4%的受訪者表示投給宋楚瑜，在樣本數偏低不利統計推論的考量下，模型中僅將投票給馬英九及蔡英文的受訪者納入分析。也因為依變數屬於二分類別變數，故採取「二元勝算對數模型」(binary logit model) 進行分析，並以投票給蔡英文作為「參照組」(reference category)。另外，主要的自變數則是民眾對馬英九擔任總統以來的整體表現滿意度，在重新歸類為「滿意」及「不滿意」二分類後納入模型，並以「不滿意」作為參照組。

在表四之模型一的結果顯示，在控制民眾的政黨認同、統獨議題立場以及相關之人口變項後，<sup>⑤</sup> 民眾對馬英九整體表現的滿意度，對其總統選舉投票對象的抉擇確實具有統計上的顯著影響力。當民眾滿意馬英九的整體表現時，相對於不滿意馬英九整體表現的民眾，其有顯著偏高的相對機率將選票投給馬英九而非蔡英文。這結果顯示台灣民眾在投票抉擇時，確實會考量執政者的施政表現，存在選舉課責的結果。而具備政治課責認知的民眾，是否如本文所預期，更傾向以執政者的施政表現作為投票抉擇的依據？尤其，2012年是馬英九尋求連任的選舉，民眾政治課責的對象更為明確。對此，作者藉由交互作用項的建構，檢視此一假設。除了將對民眾測量政治課責認知的四個面向，重新歸類為「認知」與「不認知」二分類，並以「不認知」作為參照組納入模型外，更進一步將四項政治課責認知的測量變數乘上對馬英九整體表現滿意度之變數，轉換為交互作用項，同時納入統計模型。

<sup>③</sup> 在問卷調查中，民眾對馬英九政府施政評價的測量語句為：「請問您對馬英九擔任總統以來的整體表現滿不滿意？」而投票抉擇則是詢問民眾在馬英九競選連任之2012年總統選舉的投票對象：「請問在這次（2012年）的總統選舉，您是投給哪一組候選人？」

<sup>④</sup> 根據中央選舉委員會公佈之2012年總統選舉之選舉結果，馬英九得票率為51.6%，蔡英文45.63%，宋楚瑜則為2.77%。

<sup>⑤</sup> 模型中納入控制的人口變項，包括：性別、年齡、教育程度、省籍以及居住地區。

表四 2012年總統選舉投票抉擇之二元勝算對數模型

	模型一		模型二	
	$\hat{\beta}$	(s.e.)	$\hat{\beta}$	(s.e.)
常數	-1.769**	(0.639)	-1.103	(0.865)
施政滿意度 (不滿意=0)	<b>3.125***</b>	<b>(0.356)</b>	2.263*	(1.106)
課責認知 (無=0)				
政策說明	-----	-----	-1.192**	(0.444)
議會制衡	-----	-----	0.104	(0.368)
媒體監督	-----	-----	0.297	(0.397)
社團參與	-----	-----	-0.530	(0.446)
交互作用 (滿意度×認知)				
施政滿意度×政策說明	-----	-----	<b>2.029**</b>	<b>(0.777)</b>
施政滿意度×議會制衡	-----	-----	-0.818	(0.736)
施政滿意度×媒體監督	-----	-----	0.280	(0.810)
施政滿意度×社團參與	-----	-----	-0.682	(0.847)
政黨認同 (中立=0)				
泛藍政黨	2.444***	(0.356)	2.442***	(0.373)
泛綠政黨	-2.490***	(0.372)	-2.565***	(0.399)
統獨立場 (傾向獨立=0)				
傾向統一	0.850	(0.546)	0.576	(0.366)
維持現狀	0.573	(0.576)	0.582	(0.387)
男性 (女性=0)	0.005	(0.292)	0.178	(0.312)
年齡層 (60歲以上=0)				
20~39歲	-0.133	(0.520)	0.156	(0.567)
40~59歲	0.780	(0.490)	1.230*	(0.560)
教育程度 (國中及以下=0)				
高中職及專科	-0.001	(0.387)	0.060	(0.422)
大學及以上	0.686	(0.455)	0.836 <sup>\$</sup>	(0.485)
省籍 (本省閩南人=0)				
本省客家人	0.319	(0.453)	0.380	(0.459)
大陸各省市人	1.679**	(0.609)	1.607*	(0.640)
居住南部 (中北東部=0)	-0.389	(0.330)	-0.372	(0.345)
模型一資訊：				
n=847; Pseudo-R <sup>2</sup> =0.709; Log likelihood=-168.782 ; LR-X <sup>2</sup> =821.86; df=13; p<0.001				
模型二資訊：				
n=773; Pseudo-R <sup>2</sup> =0.705; Log likelihood=-155.789 ; LR-X <sup>2</sup> =746.11; df=21; p<0.001				

資料來源：蕭怡靖 (2012)。

說明：\$表示  $p < 0.1$ ；\* 表示  $p < 0.05$ ；\*\* 表示  $p < 0.01$ ；\*\*\* 表示  $p < 0.001$ 。

依據表四之模型二的結果，民眾對於政治課責的認知，並非對選舉課責具有全面性的加乘效果，而需視不同的政治課責面向而定。其中，民眾對於政策說明的課責認知，對選舉課責具有統計上顯著的加乘效果，也就是說，當民眾具備政策說明面向的政治課責認知時，其更會以執政者的施政表現作為投票抉擇的考量因素。<sup>⑥</sup> 而之所以如此，亦與實際的政治運作環境有關，在馬英九擔任總統期間，自其上任以來，除了台灣是否與中國簽署ECFA的爭議外，亦始終難以解決美國牛肉進口與否的議題，在台灣內部也形成相當規模之反對聲浪的輿論壓力，不但民眾質疑政府在該議題上的決策過程，代表民意的立法部門也持反對的意見，直至第二屆任期的2012年總統大選結束後，才在行政部門及國民黨內部的強勢運作下，立法院加開臨時會通過美國牛肉進口的法案。也因此，在2012年總統選舉中，其強化了民眾從政策說明的課責認知角度，檢視馬英九的施政表現，進而影響其最終的投票決定。而這也意味著，本文提出民眾具備政治課責的認知，應有強化選舉課責展現的預期假設，雖然從統計上的推論而言僅部分成立，但其重點在於必須取決當時實際政治運作的環境而定，在民眾當時最關切的課責面向上發揮加乘效果。

此外，民眾對於政治課責落實程度的評價，是否會影響民眾對台灣民主實行的滿意度？以及具備政治課責認知的民眾，又是否會具備加乘效果，更傾向以政治課責的落實程度來評量台灣民主實行的滿意度。對於此一假設，本文仍以模型建構的方式來檢證，依變數為受訪者對於目前台灣民主政治實行的滿意度，回答的類型重新歸類為「滿意」及「不滿意」兩類，故仍採取「二元勝算對數模型」進行分析，並以「滿意」投入模型，「不滿意」則作為參照組。至於主要的自變數則是民眾對於四個政治課責面向的落實評價，皆重新歸類為「正向」及「負向」兩類，以「正向」投入模型，「負向」則作為參照組。在

<sup>⑥</sup> 即表四之模型二中「施政滿意度×政策說明」之交互作用項的係數為2.029，且達統計上的顯著性。

控制變項上，同樣包括受訪者的政黨認同、統獨議題立場以及相關的人口變項。表五的模型一結果顯示，民眾對於各面向之政治課責的落實評價，確實對於其對台灣民主實行的滿意度具有統計上的顯著關連性。當民眾對於政治課責的落實持正向評價時，其對滿意台灣民主政治實行的相對比例，要顯著高於對政治課責落實持負面評價的民眾。顯見，民眾對於台灣民主政治運作的評價，也會從政治課責落實與否的角度來考量。

再者，具有民主課責認知的民眾，是否亦如本文所預期，對台灣民主政治實行的滿意度，更傾向以政治課責落實與否作為評斷的依據？在表五的模型二中，除了加入政治課責認知的四個變數外，再投入政治課責評價與認知的交互作用項進行檢視。結果顯示，政治課責認知是否具有加乘效果，依舊需視不同的政治課責面向而定，在四項課責變數中，僅機構課責之「議會制衡」一項具有統計上顯著的加乘效果。也就是說，當民眾具備議會制衡的機構認知時，會更傾向以議會制衡的落實程度，來評價台灣民主實行的滿意度，<sup>⑦</sup>但在其他三項政治課責的認知上，則未出現本文預期的加乘效果。作者認為，本假設之所以僅部分成立，其解釋理由仍應與台灣實際的政治運作有關，而且對於民主政治實行的滿意度評價，民眾較傾向會從憲政體制的運作良窳來思考。在台灣，行政與立法兩機構，時常針對部分議題存在衝突，除導致政治衝突與僵局不斷上演外，甚至影響憲政體制的正常運作，<sup>⑧</sup>這種現象不只在過去民進黨執政時期經常上演，馬英九執政後，雖然國民黨同時掌握行政、立法兩權，但在部分議題上，亦經常出現國民黨黨籍立委未必全然與行政部門持相同的立場，例如：兩岸簽署ECFA以及美國牛肉進口等議題。在這種政治氛圍下，更容易讓民眾傾向從行政、立法間之互動，來評價台灣民主政治實行的滿意度，尤其，

<sup>⑦</sup> 即表五之模型二中「議會制衡之評價與認知」之交互作用項的係數為0.744，且達統計上的顯著性。

<sup>⑧</sup> 例如2004年，當時陳水扁總統提出的監察院人事案，遭國民黨掌握多數席次的立法院拒審，朝野多次協調未成，以致監察院有三年多的時間無監察委員行使職權。

表五 台灣民主實行滿意度之二元勝算對數模型

	模型一		模型二	
	$\hat{\beta}$	(s.e.)	$\hat{\beta}$	(s.e.)
常數	-2.534***	(0.329)	-1.978***	(0.475)
課責評價 (負向=0)				
政策說明	<b>0.689***</b>	<b>(0.149)</b>	0.960**	(0.288)
議會制衡	<b>0.818***</b>	<b>(0.154)</b>	0.428*	(0.219)
媒體監督	<b>0.420**</b>	<b>(0.147)</b>	0.322	(0.272)
社團參與	<b>0.497**</b>	<b>(0.165)</b>	0.259	(0.311)
課責認知 (無=0)				
政策說明	-----	-----	-0.019	(0.227)
議會制衡	-----	-----	-0.536**	(0.198)
媒體監督	-----	-----	0.100	(0.223)
社團參與	-----	-----	-0.314	(0.318)
交互作用 (評價×認知)				
政策說明	-----	-----	-0.457	(0.331)
議會制衡	-----	-----	<b>0.744**</b>	<b>(0.289)</b>
媒體監督	-----	-----	-0.007	(0.328)
社團參與	-----	-----	0.371	(0.371)
政黨認同(中立=0)				
泛藍政黨	0.845***	(0.169)	0.811***	(0.180)
泛綠政黨	0.213	(0.184)	0.237	(0.195)
統獨立場 (傾向獨立=0)				
傾向統一	0.087	(0.263)	0.092	(0.276)
維持現狀	0.368*	(0.178)	0.314 <sup>S</sup>	(0.186)
男性 (女性=0)	0.077	(0.139)	0.107	(0.146)
年齡層 (60歲以上=0)				
20~39歲	0.082	(0.233)	0.036	(0.247)
40~59歲	0.290	(0.216)	0.271	(0.234)
教育程度 (國中及以下=0)				
高中職及專科	0.277	(0.186)	0.286	(0.201)
大學及以上	0.868***	(0.216)	0.899***	(0.229)
省籍 (本省閩南人=0)				
本省客家人	0.269	(0.210)	0.079	(0.218)
大陸各省市人	0.402 <sup>S</sup>	(0.230)	0.331	(0.239)
居住南部 (中北東部=0)	-0.196	(0.152)	-0.155	(0.159)
模型一資訊：	n=1122; Pseudo-R <sup>2</sup> =0.171; Log likelihood=-644.571 ; LR-X <sup>2</sup> =266.30; df=16; p<0.001			
模型二資訊：	n=1033; Pseudo-R <sup>2</sup> =0.171; Log likelihood=-593.007 ; LR-X <sup>2</sup> =245.39; df=24; p<0.001			

資料來源：蕭怡靖 (2012)。

說明：\$表示  $p < 0.1$ ；\* 表示  $p < 0.05$ ；\*\* 表示  $p < 0.01$ ；\*\*\* 表示  $p < 0.001$ 。

具有議會制衡之政治課責認知的民眾，更會從議會制衡的角度來評價民主實行滿意度，發揮其加乘效果。本文從以上的分析檢證可以發現，民眾對政治課責的認知，不論在選舉課責上，或是對台灣民主實行滿意度的加乘影響效果，並非全面性的成立，而是取決於實際政治運作下，民眾所關注的課責面向而定。

## 陸、結論

落實政治課責是一國民主政治運行能否可長可久的重要關鍵之一。至於課責能否落實，除了民主選舉的採行以及O'Donnell（1999）強調機構間監督制度的建立外，民眾的態度認知更是不可忽略的重要因素。如同Przeworski（1991）提及，當一國多數民眾將民主制度視為「唯一的遊戲規則」時，有利該國民主鞏固的達成。準此，當一國民眾具備政治課責的認知時，將會傾向從課責的角度形塑相關的政治態度或行為，並在選舉時，著重以執政者的施政表現作為投票抉擇的考量依據，落實學理上的選舉課責。本文的研究目的，即採取民意調查的資料蒐集途徑，依據政治課責學理探討上的不同面向，藉由問卷設計測量台灣民眾對政治課責觀的認知程度，以及對台灣政治課責落實程度的評價。最後，再利用統計模型的建構，檢證民眾的政治課責觀，是否在選舉課責的落實，以及民主實行滿意度的評價上具有加乘效果。

研究發現，台灣民眾對於政治課責認知與評價的高低，取決於實際政治運作的影響，在不同課責面向上有不同的結果。整體而言，台灣民眾多具備政治課責的認知，在政府政策制訂之說明，以及社會課責中的媒體監督及社團參與上，皆有六成以上的民眾具備該面向的課責認知，但相對而言，在機構課責中的議會制衡認知則不及五成。此外，在實然面的政治課責落實評價上，民眾對社會課責（包括媒體監督與社團參與）的正向評價要高於負面評價；反之，對於政府政策制訂的說明，以及機構課責之議會制衡上的評價上，則是負面評價高於正面評價。這也顯示，政府在政策制訂過程上的公開說明，以及行政、立

法兩部門之間的互動運作，仍有進一步強化的空間。

再者，本文以2012年總統選舉為例，藉由統計模型的建構，證實台灣民眾在選舉投票時，確實會以執政者過去的整體表現作為投票抉擇的考量依據，具備選舉課責的作為。且民眾對於台灣民主政治運作的滿意度評價，也會受到政治課責落實程度的影響。其中，愈滿意執政者過去的整體表現，愈可能將選票投給尋求連任的執政者，而對政治課責落實評價愈高者，也對台灣民主政治實行的滿意度愈高。只是民眾對政治課責的認知，是否符合本文預期，對選舉課責及台灣民主政治的實行滿意度，具備加乘的影響效果？結果顯示，此一假設並未完全成立，必須取決於當時實際政治運作環境中，民眾較關切的課責面向上出現加乘效果。在選舉課責上，或許由於兩岸簽署ECFA以及美國牛肉進口等議題，政府在政策說明上遭受多數民眾的質疑，以致在「政策說明」面向的課責認知出現加乘效果。也就是，當民眾對於政府政策制訂的說明具備課責認知時，其有顯著更高的機率會以執政者過去的整體表現，作為選舉時投票抉擇的考量因素。同理，在民主實行滿意度上，由於民眾傾向以憲政體制的運作良窳來評斷，但台灣行政與立法兩部門時常衝突對立，對立法院的表現評價亦不高，故政治課責認知對於民主實行滿意度評價的加乘效果，僅限於機構課責中的「議會制衡」面向。即當民眾具備議會制衡之課責認知時，其有顯著更高的機率會以議會制衡的落實程度，作為評斷台灣民主實行滿意度的衡量標準。

就本文的研究發現而言，針對台灣民主政治的運作，令人感到欣慰的是台灣民眾普遍具備政治課責的認知，且在選舉時會將執政者的整體表現作為投票抉擇的考量，具備選舉課責的民主要求，而民眾對於台灣民主政治實行的滿意度，也會從政治課責的落實程度來評斷。顯見，政治課責的概念不但已存在民眾心中，也足以影響民眾的政治態度及行為。但就政治課責落實的評價而言，除了社會課責中媒體監督與社團參與政策制訂，民眾給予較高的評價外，在政策說明及議會制衡兩面向的評價則相對低落，或許是受到之前兩岸簽署ECFA以及美國牛肉進口等議題，政府在政策制訂過程讓民眾感到質疑甚至不滿意所

致，且立法院的表現不符民眾期待，以致議會制衡的功效亦受到質疑。而這也點出台灣要走向高品質的民主鞏固階段，除了政府在政策制訂上應更為公開透明，並讓民眾瞭解政策制訂的目的與結果外，立法院不論在議事審查或行政監督的面向上，也應進一步提升實質效能，而非淪為藍綠鬥爭的場域，以強化憲政體制上給予之機構課責的目的。

附錄一 政治課責觀「認知」測量之因素分析結果

1. 解釋變異量

2.

因子	固有特徵值 (Eigenvalue)	解釋變異量%	累積 解釋變異量%
1	<b>1.267</b>	<b>31.687</b>	<b>31.687</b>
2	<b>1.182</b>	<b>29.539</b>	<b>61.226</b>
3	0.819	20.470	81.696
4	0.732	18.304	100.000

萃取方法：主成份分析 (principal component analysis)。

3. 因素分析轉軸後之成分矩陣

4.

	因子一	因子二
政策說明	<b>0.787</b>	0.074
議會制衡	<b>0.797</b>	-0.054
媒體監督	0.045	<b>0.763</b>
社團參與	-0.026	<b>0.776</b>

萃取方法：主成分分析。

轉軸轉方法：最大變異法 (varimax)。

## 參考文獻

- 內政部（2011）。《中華民國台閩地區人口統計（民國九十九年）》。台北：內政部。  
(Ministry of the Interior [2011]. *Demographic Data in Taiwan-Fukien, Republic of China*. Taipei: Ministry of the Interior.)
- 中央選舉委員會（2012）。〈總統選舉〉，《選舉資料庫》，中央選舉委員會。http://db.cec.gov.tw/histMain.jsp。2012/10/01。
- (Central Election Commission [2012]. “Presidential Elections.” Election Archives. Central Election Commission. http://db.cec.gov.tw/histMain.jsp [accessed October 1, 2012].)
- 王柏耀（2004）。〈經濟評估與投票抉擇—以2001年立委選舉為例〉，《選舉研究》，第11卷，第1期，頁171-95。
- (Bo-yauo Wang [2004]. “The Evaluation of Economic Voting and Voting Choice: 2001 Legislative Election of Taiwan.” *Journal of Electoral Studies*, Vol. 11, No. 1:171-95.)
- 何思因（1991）。〈影響我國選民投票抉擇的因素〉，《東亞季刊》，第23卷，第2期，頁39-50。
- (Szu-yin Ho [1991]. “The Factors of Influencing Voter Choice in Taiwan.” *East Asia Quarterly*, Vol. 23, No. 2:39-50.)
- 吳重禮、李世宏（2003）。〈總統施政表現對於國會選舉影響之初探—以2001年立法委員選舉為例〉，《理論與政策》，第17卷，第1期，頁27-52。
- (Chung-li Wu and Shih-hung Lee [2003]. “The Pilot Study on the Effects of Presidential Performance upon Congressional Election: The Case of the Legislative Yuan Election in 2001.” *Theory and Policy*, Vol. 17, No. 1:27-52.)
- \_\_\_\_\_（2004）。〈政府施政表現與選民投票行為—以2002年北高市長選舉為例〉，《理論與政策》，第17卷，第4期，頁1-24。
- (\_\_\_\_\_ [2004]. “Government Performance and Voting Behavior: Lessons of the 2002 Taipei and Kaohsiung Mayoral Elections.” *Theory and Policy*, Vol. 17, No. 4:1-24.)
- 林啓耀（2011）。〈票房良藥或毒藥？探討馬政府施政滿意度對立委補選之影響〉，《選舉研究》，第18卷，第2期，頁31-57。
- (Kah-yew Lim [2011]. “Is the Central Government Performance a Candy or a Poison? Empirical Evidence of Taiwan’s Legislative Yuan By-Election.” *Journal of Electoral Studies*, Vol. 18, No. 2:31-57.)
- 林聰吉（2012）。〈台灣民眾的機構信任—以媒體信任為分析焦點〉，《東吳政治學報》，第30卷，第1期，頁43-79。
- (Tsong-jyi Lin [2012]. “Institutional Trust in Taiwan: An Analysis on Media Trust.” *Soochow Journal of Political Science*, Vol. 30, No. 1:43-79.)
- 胡佛（1998）。《政治學的科學探究（二）—政治文化與政治生活》。台北：三民。  
(Fu Hu [1998]. *Scientific Exploration for Politics II: Political Culture and Political Life*. Taipei: San Min.)

- 俞振華 (2012)。〈探討總統施政評價如何影響地方選舉—以2009年縣市長選舉為例〉，《選舉研究》，第19卷，第1期，頁69-95。
- (Eric Chen-hua Yu [2012]. "The Impact of President's Performance on Taiwan's Local Elections-Analyzing the 2009 Magistrate Elections." *Journal of Electoral Studies*, Vol. 19, No. 1:69-95.)
- 黃秀端 (1994)。〈經濟情況與選民投票抉擇〉，《東吳政治學報》，第3期，頁97-123。
- (Shiow-duan Hawang [1994]. "Economic Conditions and Voter Choice." *Soochow Journal of Political Science*, No. 3:97-123.)
- 黃智聰、程小綾 (2005)。〈經濟投票與政黨輪替—以台灣縣市長選舉為例〉，《選舉研究》，第12卷，第2期，頁45-78。
- (Jr-tsung Huang and Hsiao-ling Cheng [2005]. "Economic Voting and Party Rotation: The Case of County Magistrates and City Mayors Elections in Taiwan." *Journal of Electoral Studies*, Vol. 12, No. 2:45-78.)
- 盛杏媛、黃士豪 (2006)。〈台灣民眾為什麼討厭立法院？〉，《台灣民主季刊》，第3卷，第3期，頁85-128。
- (Shing-yuan Sheng and Shih-yao Huang [2006]. "Why Does the Taiwanese Public Hate the Legislative Yuan?" *Taiwan Democracy Quarterly*, Vol. 3, No. 3:85-128.)
- 陳敦源 (2009)。〈透明之下的課責—台灣民主治理中官民信任關係的重建基礎〉，《文官制度季刊》，第1卷，第2期，頁21-55。
- (Don-yun Chen [2009]. "Accountability through Transparency: The Foundation of Rebuilding Trust between Government Officials and Citizens under Democratic Governance in Taiwan." *Journal of Civil Service*, Vol. 1, No. 2:21-55.)
- 張佑宗 (2009)。〈搜尋台灣民粹式民主的群眾基礎〉，《台灣社會研究季刊》，第75期，頁85-113。
- (Yu-tzung Chang [2009]. "The Mass Bases of Populist Democracy in Taiwan." *Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies*, No. 75:85-113.)
- 張卿卿、羅文輝 (2007)。〈追求知識、認同或娛樂？政論性談話節目的內容與閱聽眾收視動機的探討〉，《新聞學研究》，第93期，頁83-139。
- (Ching-ching Chang and Ven-hwei Lo [2007]. "The Pursuit of Knowledge, Identification or Entertainment? An Exploration of Political Call-in Program Content and Audiences' Viewing Motives." *Mass Communication Research*, No. 93:83-139.)
- 張傳賢、張佑宗 (2006)。〈選舉課責—拉丁美洲國家政府經濟施政表現與選舉得票相關性之研究〉，《台灣政治學刊》，第10卷，第2期，頁101-47。
- (Alex Chuan-hsien Chang and Yu-tzung Chang [2006]. "Electoral Accountability: The Relation between Incumbent Governments' Economic Performance and Vote Shares in Latina America." *Taiwan Political Science Review*, Vol. 10, No. 2:101-47.)

- 楊意菁 (2004)。〈民意與公共性—批判解讀台灣電視談話節目〉，《新聞學研究》，第79期，頁1-47。
- (Yie-jing Yang [2004]. “Public Opinion and Public (Publics): A Critical Interpretation of Taiwan’s TV Call-in Programs.” *Mass Communication Research*, No. 79:1-47.)
- 劉奕伶 (2008)。〈病態是非觀—寧嘲「無髮」，無視「不法」〉，《國政評論》，財團法人國家政策研究基金會。http://www.npf.org.tw/post/1/5233。2012/10/01。
- (I-ling Liu [2008]. “Morbid Perspective: Prefer to Laugh at ‘No-Hair’ rather than Neglect illegal.” *National Policy Foundation*. http://www.npf.org.tw/post/1/5233 [accessed October 1, 2012].)
- 劉坤億 (2009)。〈政府課責性與公共治理之探討〉，《研考雙月刊》，第33卷，第5期，頁59-72。
- (Kun-i Liu [2009]. “Exploration for Governmental Accountability and Public Governance.” *Journal of Research, Development and Evaluation*, Vol. 33, No. 5:59-72.)
- 劉嘉薇 (2008)。〈2005年縣市長選舉選民投票決定之影響因素—台北縣、台中市、雲林縣以及高雄縣的分析〉，《臺灣民主季刊》，第5卷，第1期，頁1-43。
- (Jia-wei Liu [2008]. “A Study of Voting Behavior: the Election for County Magistrates and City Mayors in 2005.” *Taiwan Democracy Quarterly*, Vol. 5, No. 1:1-43.)
- 蕭怡靖 (2012)。《民眾眼中的政治課責—測量與應用》(NSC 100-2410-H-032-092)。台北：國家科學委員會。
- (Yi-ching Hsiao [2012]. “Citizens’ Perception of Political Accountability: Measurements and Implications.” [NSC 100-2410-H-032-092]. Taipei: National Science Council.)
- 蕭怡靖、黃紀 (2010)。〈2008年立委選舉候選人票之分析—選民個體與選區總體的多層模型〉，《台灣政治學刊》，第14卷，第1期，頁3-53。
- (Yi-ching Hsiao and Chi Huang [2010]. “District Ballot of the 2008 Legislative Yuan Election: A Multilevel Model.” *Taiwan Political Science Review*, Vol. 14, No. 1:3-53.)
- \_\_\_\_\_ (2011)。〈施政表現在不同層級地方選舉中的影響—2009年雲林縣縣長及鄉鎮市長選舉之分析〉，《選舉研究》，第18卷，第2期，頁59-86。
- (\_\_\_\_\_ [2011]. “Government Performance and Voter Choice in Local Elections: The Case of 2009 Yunlin County and Township Magistrates Elections.” *Journal of Electoral Studies*, Vol. 18, No. 2:59-86.)
- 蕭怡靖、游清鑫 (2008)。〈施政表現與投票抉擇的南北差異—2006年北高市長選舉的探討〉，《臺灣民主季刊》，第5卷，第2期，頁1-25。
- (Yi-ching Hsiao and Ching-hsin Yu [2008]. “Administrative Performance and Voter Choices: A Comparative Study of the 2006 Taipei and Kaohsiung Mayoral Elections.” *Taiwan Democracy Quarterly*, Vol. 5, No. 2:1-25.)
- Cuzan, Alfred G. and Charles M. Bundrick (1997). “Presidential Popularity in Central America: Parallels with the United States.” *Political Research Quarterly*, Vol. 50, No. 4:833-49.

- Dahl, Robert (1971). *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- Day, Patricia and Rudolf Klein (1987). *Accountability: Five Pubic Services*. London and New York: Tavistock.
- Diamond, Larry (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Fiorina, Morris P. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Gelineau, Francois (2007). "Presidents, Political Context, and Economic Accountability: Evidence from Latin America." *Political Research Quarterly*, Vol. 60, No. 3:415-28.
- Gelineau, Francois and Karen L. Remmer (2006). "Political Decentralization and Electoral Accountability: The Argentine Experience, 1983-2001." *British Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 1:133-57.
- Guo, Gang (2007). "Retrospective Economic Accountability under Authoritarianism: Evidence from China." *Political Research Quarterly*, Vol. 60, No. 3:378-90.
- Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Karmer, Gerald H. (1971). "Short-term Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1896-1964." *American Political Science Review*, Vol. 65, No. 1:131-43.
- Kelly, Jana M. (2003). "Counting on the Past or in the Future? Economic and Political Accountability in Fujimori's Peru." *Journal of Politics*, Vol. 65, No. 3:864-80.
- Kiewiet, D. Roderick (1983). *Marco-Economics and Micro-Politics: The Electoral Effects of Economic Issues*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kinder, Donald R. and D. Roderick Kiewiet (1981). "Sociotropic Politics: The American Case." *British Journal of Political Science*, Vol. 11, No. 2:129-61.
- Lewis-Beck, Michael S. (1988). *Economics and Elections: The Major Western Democracies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott (2003). "Introduction: Democratic Accountability in Latin America." In Scott Mainwaring and Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 3-33). New York: Oxford University Press.
- Mann, Thomas E. and Raymond E. Wolfinger (1980). "Candidates and Parties in Congressional Elections." *American Political Science Review*, Vol. 74, No. 3:617-32.
- Moncrieffe, Joy M. (1998). "Reconceptualizing Political Accountability." *International Political Science Review*, Vol. 19, No. 4:387-406.

- O'Donnell, Guillermo (1994). "Delegative Democracy." *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1:55-69.
- \_\_\_\_\_. (1999). "Horizontal Accountability in New Democracy." In Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pp. 29-51). Boulder: Lynne Rienner.
- \_\_\_\_\_. (2003). "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust." In Scott Mainwaring and Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 34-54). New York: Oxford University Press
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Pual, Samuel (1992). "Accountability in Public Services: Exit, Voice, and Control." *World Development*, Vol. 29, No. 7:1047-60.
- Remmer, Karen L. (1991). "The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s." *American Political Science Review*, Vol. 85, No. 3:777-800.
- Schedler, Andreas (1999). "Conceptualizing Accountability." In Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pp. 13-28). Boulder: Lynne Rienner.
- Tsai, Chia-hung (2008). "Making Sense of Issue Position, Party Image, Party Performance, and Voting Choice: A Case Study of Taiwan's 2004 Legislative Election." *Journal of Social Science and Philosophy*, Vol. 20, No. 1:1-24.
- Tufte, Edward R. (1975). "Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional Elections." *American Political Science Review*, Vol. 69, No. 3:812-26.
- Wang, Ding-ming (2001). "The Impacts of Policy Issues on Voting Behavior in Taiwan: A Mixed Logit Approach." *Journal of Electoral Studies*, Vol. 8, No. 2:95-123.

## The Perception, Evaluation, and Impact of Political Accountability in Taiwan

*Yi-ching Hsiao*

### Abstract

Political accountability is one of the crucial factors adopted by political scientists to determine whether a country is a consolidated democracy. Furthermore, political accountability is closely related to democratic quality, which is increased when citizens not only perceive political accountability but also have a positive view on it. The purpose of this article is to analyze survey data to examine how citizens in Taiwan perceive and evaluate political accountability. In addition, this article also explores its effect on citizens' vote choice and their satisfaction with democracy.

The results indicate that the majority of Taiwanese citizens perceive various dimensions of political accountability with the only exception of "check and balance" dimension. While people showed positive evaluations on "media supervising" and "social group participating," they took a negative view on the two dimensions of "policy explanation" and "checks and balances". It is also worth noticing that citizens have the perception of electoral accountability. In addition, it is found that citizen's perception of political accountability accounts for their satisfaction with democracy in Taiwan. These findings indicate an optimistic view of Taiwan's further democratic development.

**Keywords:** political accountability, democratic quality, public opinion survey.

---

**Yi-ching Hsiao** is assistant professor at the Department of Public Administration, Tamkang University. His research interests include election and voting behavior, congress politics, and public opinion survey.