

淺談台灣民眾的政治信任

口述作者 ■陳陸輝 / 國立政治大學選舉研究中心研究員暨政治學系合聘教授
文字整理 ■趙崑睿 / 國立政治大學政治學系

政治信任(political trust)與政權的存續及統治的正當性息息相關，因此不管在民主還是威權國家，政府當相當重視民眾的政治信任。

我國從威權統治到民主的轉型階段，歷經 2000 年、2008 年與 2016 年三次的中央政權政黨輪替，不過，回顧不同時期的台灣民眾對於政府的政治信任卻不盡相同。政治信任不只影響民眾授予政府權力的大小與自由裁量的空間，也形塑民眾的投票行為與政治參與，在台灣民主政治的發展以及民主國家的比較研究中，是相當重要的研究課題。

何謂政治信任？

《論語》的顏淵篇中的子貢問政，孔子在「足食」、「足兵」、「民信」這三者中，認為「民無信不立」，強調「民信」的重要性，所謂的「民信」就是人民對政府的信任。政治信任是測量民眾對於權威當局支持程度的重要變數，在美國政治學者 David Easton 於 1957 年提出系統論等研究後，逐漸受到學術界重視。而

Jack Citrin 在 1974 年針對政治信任的系統性研究，更點出政治信任可能具有的政治影響力。

政治信任是民眾對於政府的「信念」(faith)，是民眾相信就算他們不監督政府，政府也會將用心執政，為民眾謀求福利。因為民眾將諸多施政權力授與政府，代表民眾對政府有著一定程度的信任。當政府表現得好，民眾益發信任，也會給予政府更多權力運用的空間。相對地，當政府表現無法滿足民眾期望，民眾可能會加大對政府的權力施展的監督力道。以我國政府對於新冠肺炎（COVID-19）疫情的處理為例，從 2020 年初疫情出現到 2021 年四月中，因為政府疫情處理得當，所以「順時中」或信任衛福部長陳時中成為主流。但是因為機組人員入境防疫規定在四月中之後放寬為「3 天居家檢疫+11 天自主健康管理」的「3+11」措施以及後續疫情的引爆，輔以疫情緊張讓民眾開始關注的疫苗採購不足的相關議題，讓民眾對於政府的信任出現滑落。

其實，在疫情期間，民眾授與中央疫情指揮中心相當大的權力，舉凡公布確診者足跡、健保卡註記甚至是入境民眾居家檢疫等防疫作為，對於連口罩都不願意配戴的國外民眾來說是相當不可思議。但是當民眾對於政府有相當程度的信任時，民眾願意犧牲一己之便，來完成防疫的工作。相對地，隨著四月中開始疫情逐漸升高，且疫情指揮中心在 5 月 22 日「校正回歸」過去幾天公布的染疫數據後，讓民眾對指揮中心公布的數據產生疑慮，後續對於國際疫苗採購不足、篩檢政策的大幅轉彎，都應該是民眾對政府防疫作為產生疑慮後，對既有的施政提出重要挑戰的結果。

當然，民眾對於政府的施政提出一定程度的質疑，也許是資訊愈公開透明的民主國家中的常態。以台灣的民主政治發展來說，資訊愈公開透明，民眾對於政府的信任是否愈高呢？答案也許出乎我們的意料。台灣民眾對於政府的信任度，隨著民主化而呈現下降的趨勢，這種現象當然與資訊的公開透明程度有關。當社會能夠取得更多政府決策與執行的資訊時，作為「第四權」的新聞媒體更能夠揭露政府施政的相關資訊甚至是弊端，進一步影響民眾對於政府的信任與好感。所以在 1992 年到 2001 年的區間中，台灣民眾對於政府的信任在 1992 年、1995 年與 1998 年間呈現下降趨勢。不過，在 2001 年卻出現些微

上升。政治信任下降當然與國民黨過去執政時間爆發的貪腐弊端相關，不過，2001 年在民進黨贏得中央政權之初，出現一個有趣現象，那就是泛藍選民雖然政治信任出現變化，但還不至於完全不相信民進黨政府執政。支持民進黨的民眾則一改過去對於中央政府的批判，轉而期待扁政府的施政表現，所以整體來看 2001 年台灣民眾對於政府的政治信任其實有微幅上升趨勢。只是到了陳水扁政府執政後期，因為扁家的貪腐而使得民眾對於政府的信任度再度下滑，直到馬英九政府執政初期才又開始回升。

影響政治信任的因素

影響政治信任的原因主要有三項因素，首先是民眾的政治社會經驗。例如，早期美國的非洲裔美國人對於中央政府的信任低落，即是社會化的因素。而社會化的相關因素中，前述的政黨認同，也是重要的原因。國內外的研究均顯示：執政黨的認同者，其政治信任較高。因此，政治社會化過程中民眾形成的政黨認同，就像一副有色眼鏡，讓擁有政黨認同民眾看不同政黨執政，就出現不同的政治信任風貌。

第二個因素是「政府施政表現」，我們前面提到政府對於疫情的處理，就是一個實際的案例，當政府執政績效良好，能夠妥善照顧人民生命與安全並進一步為民眾謀求福利，

民眾的政治信任自然上升。第三個原因則是「政府體制」，不同的制度設計會影響民眾的政治信任，例如採用「總統制」的國家，由於每次選舉得票僅 50%+1 的政黨即可執政，所以該政黨上台之後未必能受到大多數選民的支持。以 2020 年的美國總統選舉為例，現任的川普總統儘管得到超過所有競選連任的現任總統最多的得票數，卻因為遠不及拜登的得票而落敗，因此，落選政黨的支持者，更可能對勝選政黨持負面態度，而有較低的政治信任。而在「內閣制」的國家中，因為政黨可以聯合組閣或是形成大聯合內閣執政，當愈多的政黨有機會執政，這個聯合政府便能吸納來自各政黨的支持者，這時民眾對於政府的政治信任就會比較高。

關於政治信任的政治後果

政治信任也會影響選民的投票行為。在 1992 年到 2001 年的分析中，我們可以發現若民眾信任度愈高，愈傾向支持的執政黨推出的候選人。「台灣選舉與民主化調查」(Taiwan's Election and Democratization Study, 簡稱 TEDS) 在 2005 年曾經針對幾個地方縣市進行選後的縣市長民意調查，TEDS 的調查發現：民眾對於基層地方政府的政治信任，比起對於中央政府的政治信任還要高，出現了「寧信地方，不信中央」的現象。這個情況與中國大陸的現狀恰好相反，中國大陸的民眾通常「相信國家，

相信黨」，加上平面或電子媒體不敢「妄議中央」，許多中央政府貪腐與政策失當的消息受到嚴格掌控，所以民眾對於中央政府有著高度的政治信任。相對來說，對於地方政府的官箴敗壞或是治理不當的訊息人民較可能獲得或是在民間流傳，而中央政府積極對地方政府打貪防腐，也有助於提升其威望，所以，相較之下，中國大陸民眾對於地方政府的政治信任度較低。

台灣民眾對於地方父母官高度政治信任度的情況，與美國當地狀況有些類似。美國民眾通常對於家鄉選區選出的國會議員有著較高的政治信任，而普遍不相信在華盛頓特區的國會。這或許是因為，許多國會新聞在全國性的報導中，都以負面新聞居多，影響美國民眾對於國會整體的觀感與信任度。但在地方小報中，家鄉國會議員的新聞通常以主持剪綵、地方建設或慈善活動等較為正面或是溫馨的曝光，使得民眾對於選舉的國會議員有較高的喜好度或是信任度。

近年台灣對民眾不同年齡或是成長世代的相關議題討論不少，若我們從年齡分布與世代觀察民眾的政治信任，則可以發現愈年長的民眾，不論是藍或綠執政，對政府有較高的政治信任度。其中一個可能的解釋為中老年民眾在很多的政策上，更需要政府給與支持，比方說「敬老津貼」、「免費搭乘大眾運輸

工具」等福利，另一因素也許跟不同世代的政治社會化經驗有關，所以從年齡來觀察政治信任存在著些許差異。至於「太陽花學運」或是香港的「反送中運動」等近期發生的事件是否會影響年輕世代對於政府的政治信任，還需要進一步的研究分析。

政治信任除了影響政府威信、人民授予政府的權力、以及選民的投票行為外，若將其與民眾的「政治效能感」(political efficacy)合併檢視，還有重要的研究發現。我過去運用我在美國密西根州大的老師 Ada W. Finifter 提出的類型學，將「政治信任」與「政治效能感」兩個概念相結合，將民眾區分為四種類型進行討論。如果民眾的政治信任感與政治效能感都很高，則屬於「政治忠誠」類型，這群人積極參與政治，也十分信任政府；如果政治信任感高，但是政治效能感低，就屬於「政治順從」類型或是俗稱的「順民」，這群民眾不積極參與政治，但支持政府政策；如果政治信任感低，但是政治效能感高，則歸類為「政治抗議」類型，他們對政治施政抱持疑慮但卻願意挺身或是發聲改變政府政策；若政治效能感與政治信任都低的話，則是「政治疏離」型，這群民眾通常不信任政府執政，且不認為有能力影響政府決策。從上述的四種類型中，「政治抗議」型民眾比起其他類型的民眾應該是最能監督政府或是願意走上街頭的民眾，在

2006 年的「反貪倒扁」行動，以及 2014 年的「太陽花學運」，都可以見到這群民眾的身影。當他們對於政府有所疑慮，但認為自己具有影響公共政策能力時，便會透過具體的行動試圖影響政府決策，所以「政治抗議」型民眾又被稱為「政治的防腐劑」。

整體來說，民眾的政治信任高低「其來有自」，政治信任也不僅左右民眾投票行為，更會進一步影響是否會走上街頭抗議，是一個值得持續關注的研究主題。

附表一：選民四種類型分布

政治效能感 政治信任感	低	高
	低	政治疏離
高	政治順從	政治忠誠



作者簡介

陳陸輝教授為國立政治大學選舉研究中心研究員暨政治學系合聘教授，自國立政治大學取得

外交學系學士與政治學系碩士後，赴美深造取得美國密西根州立大學政治學系碩士與博士。陳陸輝教授的研究專長包含研究方法、民意調查、政治行為、政治社會化與兩岸關係，更榮膺學術研究優良獎與特聘研究員。歷年著作散見於 Social Science Quarterly、Issue &

Studies、《選舉研究》、《台灣政治學刊》、《問題與研究》、《政治學報》等優秀期刊。陳教授也有《台灣民意與兩岸關係》與《信心危機：臺灣民眾的政治信任及其政治後果》等專著，並主編《民意調查》與《2020 年總統選舉：新時代的開端》（即將出版）等專書。