

「選舉與民主發展：臺灣與香港、澳門的經驗」研討會
2011年9月24日

「選舉調查與民主發展：香港經驗」
“Electoral Survey and Democratic Development:
The Hong Kong Experience”

香港大學民意研究計劃總監 鍾庭耀
香港大學民意研究計劃高級數據分析師 戴捷輝

Robert Chung, Director of Public Opinion Programme, the University of Hong Kong
Edward Tai, Senior Data Analyst of Public Opinion Programme,
the University of Hong Kong

前言

香港從來不是一個民主社會。上世紀八十年代開始，香港市民開始比較大規模投票選舉地區議員。不過，當時成立及至今時今日在香港區議會，都只不過是一個地區行政諮詢機構，既無實權，亦欠資源。況且，非民選區議員一直依仗建制力量和資源，平衡和中和民選區議員作為民意代表的作用和角色。

及至九七將近，回歸在即，香港的最高立法議會引入地區直選，香港的民主進程才略為得以改善。可惜，時至今日，立法會依然保留半數非由直接選舉產生的功能組別議員。透過分組點票制度，功能組別議員基本上可以完全阻截或中和地區直選議員提出的議案。因此，雖然現時已有半數立法議員由直選地區產生，立法議會仍然未能跨越真正民主的門檻。

至於香港的最高領導——港英年代的港督和特區年代的特首，從來不是民主產生，在可見將來亦不會透過普世認同的民主制度選舉產生。因此，可以這樣說，香港從來不是一個民主社會。

不過，在香港、澳門、台灣三地之中，香港在自由和法治方面的發展，算是三地之冠。在這種非常自由但而無民主的政治制度和文化下，民意調查機制便發揮了其獨一無二的作用。本文的要旨，就是透過筆者兩人多年來在民意研究工作的經驗，簡述民意調查機制在香港民主發展歷程的角色。

港英時代的發展

簡而言之，民意調查就是透過科學方法把市民大眾的意見以統計數字呈現出來，而「民意」一詞，一般是指普羅大眾在特定時空下對特定問題的意見。現代民意研究科學可謂始於一九三七年，自社會心理學家雅爾保 (F. H. Allport) 在《民意季刊》(Public Opinion Quarterly) 創刊號發表「邁向民意科學」(Towards a Science of Public Opinion) 一文，為「民意」一詞立下一個以科學實證為基礎的定義。

隨著社會科學不斷進步，研究方法與技術不斷改良，民意研究已漸次發展到議題分析、公眾特性、意見強度、分佈形態、穩定程度、發展過程……等方面，而「民意」的定義亦簡化為在特定時空下特定群體中個人意見的總和，可謂簡單直接。作為社會科學的一環，民意研究基本上是運用當今社會科學的調查和統計技術去測量普羅大眾的意見，因此亦受制於一般社會研究技術的發展。而社會的開放程度、政府的問責水平、大眾的政治活躍程度、言論自由的空間、及傳播媒介的發展水平，都直接影響民意調查的發展空間和表現形式。

在香港，民意調查的發展要等到一九九零年代才算蓬勃：在一九九一年立法局舉行直選以前，香港市民對政治事務的參與非常有限，加上殖民地政治一向奉行精英統治政策，實行協商政治，一般市民根本對政治非常冷感。

香港選舉制度的起源，無疑可追溯至十九世紀末的衛生局選舉，及在一九五零年代初期的市政局選舉，但其時的選舉權及被選舉權皆集中在全港人口中的一小部分。普及化的選舉要到一九八二年落實地方行政改革後才正式開始。不過，但由於選舉並不涉及中央層次，亦沒有政黨組織，加上地方議會的實權有限，這些地區性選舉都沒有帶來重大的衝擊，與選舉有關的民意調查亦沒有開展，但零星的民意調查則偶有發生。當時，香港的商業市場調查公司已頗具規模，其中又以在一九六五年成立的香港市場研究社 (Survey Research Hongkong Limited) 最具規模。一九八零年代初期，該公司曾經與香港的商業電台合作開展一系列有關地區行政、港督施政及移民傾向等民意調查。

及至一九八零年代中期，中英兩國政府就香港的前途展開談判，及後簽署中英聯合聲明，確定香港的主權在一九九七年回歸中國，其時，民間甚為關注談判的發展及未來政制的動向，新的一輪民意調查於是應運而生。由《明報》及英文《南華早報》(South China Morning Post) 聯合委託香港市場研究社進行的「信心指標調查」亦於一九八五年一月開始每季進行一次。另一方面，資深時事評論員洪清田也於一九八八年創立香港統計及商業研究社，進行市場及民意調查。不過，不論在數量及媒界的重視程度上，一九九一年以前的民意調查都僅屬萌芽階

段。

一九九一年九月，立法局舉行有史以來第一次直接選舉，除了吸引了傳媒及政治團體的注意力外，也催生了各項與選舉有關的民意調查。當年七月開始，各大報章便不斷刊載民意調查對投票率及選舉結果的預測性調查，而受委托的機構，除了各大小商業市場調查公司外，亦包括了學術機構。選舉當日，香港兩家電視台亦與學術機構合作，首次在香港進行票站調查。

及後數年，承接直選的衝擊，民意調查得以迅速發展，各項針對事件性的調查，例如中英談判、政府政策、政治人物表現、政治團體認受性等調查，都陸續湧現。

總而言之，民意調查在香港興起，與當地的政制發展有直接關係。雖然一般性的民意調查在一九八零代便已出現，但蓬勃而系統化的民意調查則有待一九九一年立法局引入直接選舉後才正式開始。當社會走向選舉政治，大眾在選舉期間對資訊的需求便趨於殷切，民意調查便更有市場。香港的經驗顯示，民意調查可乘選舉政治的發展順勢而起。不過，能否維持健康發展則是另一個問題。

特區時代的發展

一九九七年香港主權回歸中國後，香港的政治制度起了不少變化。首先，行政方面，香港特別行政區的最高領導人是特區行政長官，簡稱特首，負責統領由一眾官員組成的行政機關，掌管一切大小的政策事務。司法方面，一直以來，香港都擁有著完善的司法制度和司法架構，受到基本法保障。至於立法方面，特區立法會現時由六十名議員組成，來自地方直選以及功能組別的各佔一半。行政、司法、立法三權分立是民主社會的基礎，不過，香港雖然類似三權分立，但政制並不民主。

先以特首為例，特首的選舉權並不是由香港市民一人一票選舉產生，而是由一個八百人的選舉委員推選產生。回歸十四年，香港人還未有選舉特首的權利，三屆皆是。第一屆特首董建華算是由八名候選人當中被選出，但五年之後他卻是在無人參選的情況下成功連任。至於在二零零五年特首補選中接替董建華的曾蔭權，也是在沒有對手下自動當選成為特首，而在其爭取連任時，亦只是遇到梁家傑一位候選人象徵式角逐。由此可見，特首選舉明顯是一個缺乏民眾參與的活動。領導人如何在沒有民意基礎的制度下聽取市民的意見，是特區管治一個十分重要的課題。

談過特首選舉，不得不談特區的領導班子。由董建華時代的三司十一局主要

官員問責制至現時的擴大政治委任制，市民一直沒有權力彈劾所謂「問責官員」。就算是導致民怨沸騰的前財政司司長梁錦松涉嫌偷步買車事件，和基本法廿三條立法事件，有關官員都只是自動辭職了事。

至於香港立法會，組織成份亦不算民主。除了地區直選的議席是由全港市民一人一票選出之外，立法會的另一組成部份，即功能組別議席，卻只是由少數組別的人士或公司代表選出，這樣的機制並不符合民主選舉的原則。

由此可見，不論是在港英或特區年代，香港是那麼缺乏制度民主。不過，香港社會的確有著穩固的自由和法治傳統。在一個選舉權和被選權都被嚴重壓縮的地方，香港市民反而更加珍惜他們表達意見的自由。事實上，民主社會的基本意念，就是讓人民當家作主。政府的施政方針會以人民的意願為依歸，民意調查於是提供了一個有效的政策輸入途徑，其他途徑包括選舉投票、政黨政治、壓力團體、大眾傳媒和群眾運動等。在各種輸入模式之中，民意調查可謂最和平、科學、敏捷又符合經濟效益。

民研計劃的工作

筆者們所屬的香港大學民研計劃的主要工作，是定期監察香港社會的民情變化。上文談及的各級架構和人物，都是民研計劃定期監察的對象。以特首為例，民研計劃在所有特首的任期內，都會每兩星期一次調查特首民望，若有選舉辯論，則會進行即時民意調查。至於主要官員，就會每月進行調查一次。立法會議員方面，就有定期性的整體及個別的議員評分。凡此種種，基本上涵蓋了所有主要政治人物。調查方法，主要都是透過隨機抽樣電話調查，以真實訪員訪問普羅大眾市民。所得數據，都會透過定期的新聞公報向傳媒發表，兼同步在網上發放，讓市民直接查閱。

大眾傳媒可說是民意資訊的載體，是民意調查的報導者，但很多時候亦是其生產者和使用者。民意調查可說是與大眾傳媒有著千絲萬縷的關係。除了民研計劃的民意調查公報外，每天在香港，不同的傳媒都會把大大小小、國內國外的消息，迅速地帶給香港市民，令公眾可以快速得知本土或外地的民意消息。傳媒捍衛新聞自由，絕對有助奠定民意調查在民主社會的地位。由於香港的民主制度並不健全，傳媒報導的民意調查就成了市民表達民主訴求的重要工具。

香港是個多元化的開放社會，任何團體及機構都可以進行民意調查，獨立的傳播媒介可以公開報導，而專業團體和學術機構可以公開評估數據的真偽，對不受大眾支持的政治人物和政府政策產生很大的輿論壓力。在開放形的社會，民眾除了可以直接參加選舉投票和公民表決外，民意調查也是大眾監察政府的有效途

徑。這種監察機制，有時與代議政制相輔相承，並行不悖，有時又會成為監察政府運作的一股公民力量。在香港，民意調查一方面可以為政府提供數據制定政策，另一方面又會成為監察政府的有力工具。

正因民意調查能夠有效地監察政府，其亦變成大眾抒發民憤的渠道。在群眾的不滿情緒聚焦成為反抗運動之前，民意調查可以發揮紓緩群眾情緒的作用。不少政治學者認為，民主政治較獨裁統治優勝之處，在於能夠透過和平的選舉過程和政黨輪替，順利把權力轉移。由於民意調查可以在兩次大選之間，發揮類似選舉的功效，它又變成選舉投票的輔助機制，在選期以外維持社會的繁榮安定。

不過，經驗顯示，香港市民最關注的民意調查，始終是與選舉有直接和間接關係的民意調查，包括選舉前期關於候選人勝算的追蹤調查和滾動調查，和選舉當天的票站調查（台灣叫「出口民調」），情況與一般民主社會非常相似。

所謂追蹤調查，是指長時期就著某些議題，包括候選人勝算的問題，重覆抽樣訪問普羅市民的意見。一般而言，為了減少差誤，民研計劃的追蹤調查都會透過隨機抽樣從電話資料庫中抽出種籽號碼，再由電腦產生另外一批號碼，以涵蓋一些非登記號碼。入戶以後，訪員會按照出生日期抽樣法，再抽取訪問對象，用意是把抽樣框架擴展至全港家庭住戶人口。至於樣本數目，民研計劃都會採用五百至一千個成功樣本，以符合國際水平。由於追蹤調查的設計是長期調查市民對特定課題的意見，所得數據便能透過時間序列演繹不同事件對民情的影響。因此，無論是政府部門或是坊間的壓力團體，都偏愛採用或報導追蹤調查的結果。

選舉期間，追蹤調查可謂大派用場，而追蹤調查的其中一種，就是滾動調查，即調查連續不斷進行，而調查結果就以過去數日合併樣本形式不斷更新發放，務求迅速掌握選情的最新發展。

從調查性質的角度看，選舉前的民意調查大致可以分為兩類：一類是傳媒或獨立機構進行的調查，另一類是政治團體或候選人進行的調查。先說前者，由於大眾一般都非常關心選舉形勢，預測性的民意調查便有固定的市場。事實上，民意調查在不同社會的發展歷程，往往都是借助選舉調查的吸引力而生根繁衍。不過，隨著社會進步，大眾開始認識民意調查，純賽馬式的選舉民意調查便會受到批評ⁱ。一方面，純粹以勝負掛帥的調查在選舉期間不能解釋選民的心態，在選舉後更沒有參考價值。另一方面，選舉前期可能游離票多，選民對候選人認識不足，以致任何對選舉結果的預測都沒有太大的意義。因此，隨著民智漸開，民意調查機制漸趨成熟，選舉前期的民意調查便趨向分析選民的投票意欲，對選舉及候選人的認識程度和關注事項等。當然，對選舉形勢的分析及選舉結果的預測實在無可避免，但其重要性已變得次要。不過，就選舉形勢進行的大樣本調查，就算是跑馬式的調查，往往亦能顯示不同政黨或候選人在不同地區或社會階層所得

支持度的變化。這種調查如果處理得宜，亦不失為重要的資料來源。

至於另一類選舉前民意調查，即政治團體或候選人進行的調查，一般來說又可分為參考和造勢用兩類。選舉期間，任何政黨或候選人都會盤算自己的勝數。因此，選民對其認識程度、支持程度、期望與素求，甚至是對其形象的感覺，都是其部署選舉策略的重要考慮。選民對社會事物的意見及一般政治態度，都會直接影響其政綱或黨綱的認受性。政黨及候選人因此需要進行科學化的民意調查，蒐集選民心態與動向的資料。該等資料有時可以直接從獨立傳媒公佈的調查結果中得到，有時則要透過特別設計的民意調查蒐集。一九九三年，台灣國民黨就基於往上一年的立法委員選舉結果不夠理想，造成所謂「黨意」與「民意」的落差，而在當年的縣市長選舉中改變以黨員初選提名人的制度，而改以黨員意見反應、幹部評鑑及民意測驗等方式，作為提名候選人的重要參考ⁱⁱ。在香港，雖然各大政黨仍然以地區及中央委員議決方式提名候選人參加各項選舉，但可預計，隨著民意調查的機制不斷成熟，各項調查的結果將會成為政黨提名候選人的重要參考。

至於政黨於選舉前為造勢而進行的民意調查，在香港也愈來愈普遍。由於民意調查的結果容易吸引傳媒，而愈出人意表的調查結果便愈有震撼力，因此各大政黨及壓力團體都會盡量把握機會，發表一些民生問題或市民關注事項的民意調查，以吸引傳媒的注意，達至宣傳目的。

討論選舉期間的民意調查，就不能忽略選舉當日的票站調查，即在票站以外向剛剛投票的選民進行的調查。在西方社會，這類調查已有四十多年的歷史ⁱⁱⁱ，香港在一九九一年正式引入，而台灣迄今未有常規。票站調查的優點，在於能夠抽取真正投票的選民進行訪問，在一些低投票率的地區或選舉，票站調查往往是接觸投票選民最有效的方法。由於被訪者在投票後即時接受訪問，更可避免記憶錯誤的問題。票站調查的主要缺點，在於沒有接觸不願投票的選民，以致無從知道非投票人仕的意見和不參與的原因，不過這點可以透過選舉後的民意調查補足。

票站調查一般都會訪問投票人仕投了誰人一票，並列舉選擇候選人的原因，這種資料對媒介及調查機構來說有二種積極意義。

第一：票站調查能在選舉結束後可以迅速統計各個候選人的得票率，在未有正式結果前，該等統計具有非常高的新聞和參考價值。經驗證明，縱使票站調查只訪問了不足數個百份點的投票選民，只要抽樣得宜，其對選舉勝負的預測可以非常準確。這亦是傳媒爭相進行票站調查的原因。

第二：由於票站調查一般都會記錄被訪者的背景資料，及選擇候選人的原因，研究人員便能分析各大政黨的地區票源分佈，以至在各社會階層的認受性，以及一些無法透過其他途徑獲得的資料。下表說明一例：

表一：選民投票取向與選民年資分析（2008 年立法會選舉港島區）

	不足四年	起碼四年	缺數	合計
1 號自由黨既林翠蓮、王錦泉、顏才績	*	*	*	*
2 號公民起動既何秀蘭	8%	10%	15%	10%
3 號民主黨既甘乃威、楊森、徐遠華	9%	14%	7%	13%
4 號社會民主連線既曾健成(阿牛)	4%	3%	1%	3%
5 號民建聯既曾鈺成、蔡素玉、鍾樹根、張國鈞、陳學鋒、郭偉強	14%	20%	16%	19%
6 號獨立候選人蕭敏華	*	*	*	*
7 號獨立候選人勞永樂	6%	7%	6%	7%
8 號公民黨既陳淑莊、余若薇、容詠嫦	30%	26%	29%	26%
9 號匯賢智庫既葉劉淑儀、史泰祖、黃健興、陳岳鵬	25%	18%	25%	20%
10 號獨立候選人黎志強	2%	1%	0%	1%

數據之樣本基數為 1,483；數字直排相加為 100%；「*」表示次樣本數目太少，無以分析

從上表可見，以 2008 年立法會選舉港島區所得到的票站調查數據為例，不同參選名單的確對於不同年資的選民有不同吸引力。例如，雖然 5 號民建聯曾鈺成名單和 9 號匯賢智庫葉劉淑儀名單的整體支持率相若，但 5 號名單的支持率中只有 14% 屬於新登記選民，而 9 號名單就有 25%。相反，5 號名單中有 20% 屬於經驗選民，而 9 號名單就只有 18%。票源分別顯而易見，屬於票站調查的強項。

須要補充的，是票站調查的研究方法，一般都是採用多層抽樣方法先選取選區，再抽取一定數目的票站作為取樣點，然後再由訪員按照特定的時段和系統抽樣方法，抽取投票人仕進行訪問。在民意調查相當成熟的國家，票站調查一般以自填問卷進行，優點在於保障被訪者的私穩權和減輕其心理壓力。在香港，由於環境和民智的局限，調查都是以面訪進行，結果尚屬滿意。

民研計劃的遭遇

民研計劃成立迄今二十年，曾經碰過不少爭論和挑戰。當中最大的挑戰，可算是 2000 年的「民調事件」^{iv}。當年，在任的特首及其政府的民望不斷下跌，民調分析顯示政府威信響起警號，引致一段特首透過大學校長要求民研計劃停止進行有關調查，成為政府涉嫌干預學術自由的重大事件。這一事件，其實暴露了政府對民調工作的不認識。一方面，是政府對民調工作的本質並不瞭解，以為是一種具政治成分的政治活動，因此遇到民調數字不佳時，便以為可以透過政治手法處理政治事件。另一方面，政府面對有關數字時，第一反應竟然不是尋求管治的出路，而是向有關民調的機構施壓，顯示當時政府的虛怯。當然，當時大學內部

的舉動，亦是焦點之一。第一，作為大學校長，面對政府要求停止民意調查，理應斷然拒絕，以捍衛學術自由。事實上，在任何社會，大學師生都應該無條件捍衛學術自由，保護知識分子進行研究和發表意見的自由，造福社會。可惜，當時的大學校長沒有這樣做，最後辭職了事。從正面角度看，2000年民調事件加快了香港市民對民調工作的認識和了解，及對學術自由的重視，對香港的民主發展可算是起了間接的幫助。

民研計劃再次遇到重大的挑戰，可算是2008年的「票站調查風波」。不過，要描述有關事情，則要回到2004年的立法會選舉。當年，一如以往，民研計劃也在選舉當日進行票站調查，目的是分析及解讀選民的投票行為，並協助傳媒在投票結束後進行即時預測。事實上，由1991年進行票站調查開始，民研計劃便與香港的傳媒及官方機構建立了共識，是政府不會立法禁止全日發放票站調查的結果，但傳媒機構亦不會在投票結束前預測選舉賽果。這些做法，保著了香港的新聞自由和公平選舉。

回說2004年的立法會選舉。當日，除了民研計劃派出的研究隊外，卻還有另外5間機構進行票站調查。當中有3間機構，即公共事務研究學會、香港社會及經濟研究所、香港青年協進會，竟然合共派出接近二千人在超過三百個票站進行調查。再細察三大機構所選的票站，區域分明，選址幾乎無一重疊，以所動用的資源計算，估計是民研計劃的20倍^v，明顯是選舉工程的一部份。

選舉過後，筆者之一撰寫文章，指出以票站調查掩護選舉工程的不是。其實，民研計劃並不反對任何其他機構進行票站調查，只不過須要符合國際規範，尤其是世界民意研究學會訂立的準則。有關文章在當時沒有受到廣泛討論，不過，到2008年新一輪立法會選戰前，討論就變得激烈。

簡而言之，香港的民主派當時要求政府修例，禁止進行票站調查用作選舉工程。不過，特區政府基於政治考慮，以研究自由為理由，拒絕有關要求，只不斷強調所有機構不能在投票結束前公報調查結果，完全迴避以票站調查掩護選舉工程的問題。民研計劃於是宣佈，基於與多年來與傳媒合作的經驗，亦在完全符合選舉指引的原則下，民研計劃會提前向贊助票站調查的傳媒機構提供選舉結果的預測，但不會向外公佈結果。那邊廂，部份民主派呼籲選民杯葛所有票站調查，部份甚至倡議以假話來擾亂所有票站調查的工作，破壞任何以票站調查為基礎的選舉工程。這種「一拍兩散」的做法，的確對民研計劃的票站調查工作，做成很大的滋擾。這個困局，在來年的立法會選舉中極可能會重新出現。

問題的根源，是政府基於一己的利益，迴避規管票站調查選舉工程的問題。社會上又缺乏專業指引，市民大眾莫衷一是，導致積極分子採用爾虞我詐的手段

自己解決問題，對專業的民調工作構成重大影響。

前瞻未來

民研計劃的經驗，某程度反映了香港選舉調查整體發展的經驗。民研計劃所遭遇到的問題，或多或少反映了香港社會在民主發展歷程中一些較深層次的問題。前瞻未來，香港、澳門、台灣三地需要的，可能是盡早發展一套民意研究的專業操守，以解決三地以至所有華人社會在民研領域出現的問題。民研計劃成立之初，已經目標明確，兼且定下指引，堅持全權全面負責所有調查研究項目的設計，並會適時把結果公佈。這種做法，可以成為未來專業操守的一部份。

就大中華中港台澳四地而言，按民主程度區分的話，台灣當然是民主程度最高的地方，香港次之，澳門再次之，中國大陸可能還未起步。但是，台灣可以向香港借鑑的，是香港的良好法制和的法治基礎，而澳門和中國大陸可向香港借鑑的，除了法制精神之外，當然就是香港的自由風氣。可以這麼說，四地的民主步伐有快有慢，達至完全自由民主法治社會的路途亦各有遠近。不過，只要多作交流，分享經驗，還是會有突破的。

在民意研究的領域上，先進民主國家已有相當經驗，他們的民調機制亦備受尊重。箇中原因，包括他們設有完善的學術課程和培訓機制，華人社會應該學習。須知道，民意研究是一門跨學科的學問，當中結合了政治、心理、統計、傳播等學問。成立跨科課程、設立專事研究中心、培育專業人材、再鼓勵業界訂立專業守則，把民意研究發展成一個獨立專業，支撐社會的中立力量，應該是，香港、澳門、台灣三地研究同仁的共同使命。

未來世家的發展，將會包括龐大而分散的民間媒體，包括新興的網上傳媒和社交網站。因此，如何在互聯網上建立和推動專業的民研發展，肯定是一個挑戰。此外，在二十一世紀的民主世代，在看似雜亂無章的網內網外世界，一群學者亦在推動以理性慎思為基礎的慎思民調，作為傳統民意調查的補充。這個發展，兩岸學者亦適宜早作鑽研和準備。慎思民調已經先後在十多個國家和地區進行測試，包括美國、歐盟、日本和中國大陸等。雖然又利有弊，但仍然值得深究。

民意研究能否在華人社會落地生根，作為民主發展的支柱，很大程度視乎，我們能否盡快與國際社會接軌，再發展一套適用於華人社會的民意研究專業操守。有了這些操守和指引，民意調查的結果才不會被扭曲，民研工作才會得到尊重。這個觀察和企盼，大概是筆者們回顧香港經驗的一個總結。

- ⁱ Holloy, 1991 ; Lewis, 1991
- ⁱⁱ 陳義彥, 1993, 頁 32 - 33 ; 吳春成, 1993, 頁 36 - 38
- ⁱⁱⁱ Mitofshy, 1991, pp. 83 - 99
- ^{iv} <http://zh.wikipedia.org/wiki/香港大學民意調查風波>
- ^v 立法會選舉票站調查分析系列之七, 系列完,
<http://hkupop.hku.hk/chinese/columns/columns61.html>