

## 美國總統的聲望

何思因

（國際關係研究中心副研究員）

自從一九三八年蓋洛普民意測驗機構（The Gallup Organization）開始調查總統的聲望以來，美國總統的聲望就逐漸成爲美國政治的氣壓計。蓋洛普測驗的問法是這樣的：「請問你同意或不同意總統的表現？」從同意及不同意的百分比中，我們可以看出美國總統在民間的聲望。蓋洛普的這個問法直截了當，可以直接探測到一般人對總統工作表現的綜合看法。從一九三八年迄今，這個問題已成了測量總統聲望的標準工具。不僅蓋洛普機構使用這個問法，美國的三大電視網及主要的報紙在其所做的民意調查中也列入這個問題；學術性的民意調查，例如密西根大學民意測驗研究中心的全國選舉研究系列，也都列入這個問題以測量總統在民間的聲望。對總統聲望的測量，其頻率也逐漸增加。即以蓋洛普測驗而言，從一九三八年至一九五二年，對總統聲望的測量平均每年五次；在艾森豪總統時，平均每年十二次；卡特總統時，平均每年二十四次；到現在布希總統時，每年平均已達三十二次。①這還不包括其餘民意測驗機構所做的測量。這麼頻繁的測量使美國總統必須時時注意其民間聲望，這是一種永久性的選舉。②總統如果不注意維持其聲望，則其權力也會大受影響。例如布希總統的聲望在波斯灣戰爭後達到高峰（有百分之八十九的人同意其作爲總統的表現），隨後即一路下滑，迄今（一九九二年一月）只有百分之四十七的人同意其表現。在這下滑過程中，共和黨內及民主黨對布希總統的批評都大有增加，甚至可能危及布希總統的連任。白宮近幾個月來的運作都是以挽回這個下滑趨勢爲主，例如撤換幕僚長蘇努努（表示有人負責）、把東亞之行的目的定義成爲美國人找工作（暗示美國經濟不景氣是日本的錯）、塑造布希關心一般人經濟狀況的形象（其在紐罕布夏州的競選口號是「我確實關心」）。

本文即討論總統聲望與總統權力的關係，影響總統聲望的因素，以及總統提高其聲望的辦法。

註① 一九三八至一九八〇年的資料摘自 Charles W. Ostrom, Jr. and Dennis M. Simon, "Promise and Performance: A Dynamic Model of Presidential Performance," *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 2, June 1985, p. 324. 一九八九年以來的資料見 The Gallup Poll Monthly, 各期。

註② Godfrey Hodgson, *All Things to All Men* (New York: Simon and Schuster, 1980), p. 220.

## 一、總統聲望與總統權力

在美國的憲政設計之下，行政、立法、司法三權相互制衡。聯邦政府的權力是由總統、國會、以及最高法院共享的。在這樣的設計下，總統的權力不是強制的權力，而是說服的權力。這並不是說強制的權力不重要；強制性的權力是重要的，但這只是最後的手段。總統在和其他人（例如國會議員或行政官僚）打交道時，有時根本無法強制，只能用說服的。總統要說服這些人，讓他們了解只有跟從總統一起行動，才符合他們自己的利益。③總統要說服別人，則有兩個要素：首先，他必須在華盛頓的政治圈中（主要由職業政客、專業官僚、利益團體的說客組成）有相當的聲譽。總統必須讓這些人知道他善於打交道，別人才會和他討價還價，各取所需。④其次，總統必須在民間有相當的聲望。這是因為華盛頓的政客各有其群眾基礎（國會議員是由選民選出的，專業官僚有其固定的服務對象、利益團體則由具有共同利益的民衆組織而成），這些民衆怎麼看總統會直接影響到華盛頓的政客怎麼看總統。⑤總統因此必需維護其在民間的聲望，透過不同的群眾來影響華盛頓的政客，才能有效行使說服的權力。

在六〇年代以前，這兩個要素比較起來是前者較為重要。但在六〇年代以後，美國總統開始越來越注意後一個要素。這主要是因為一些制度的改變。

第一、自甘迺迪以來的美國總統都善於運用媒體，尤其是電視。從五〇年代起電視開始普及；至六〇年美國有超過百分之九十的家庭擁有電視。這使得總統得以把他的訊息、形象直接傳進每一個家庭。另一方面，媒體對報導總統，不論是總統主動推動的政策或總統的日常生活，特別有興趣。美國總統因此幾乎可以獨佔政治新聞的空間，⑥而有助於推動其在民間的聲望。

第二、美國國會自六〇年代以來的變遷，使得總統不易和國會打交道。這些變遷包括議員連選連任的比例逐漸增加、⑦

註③ Richard E. Neustadt, *Presidential Power*, (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1960), pp. 33~57.

註④ *Ibid.*, pp. 58~85.

註⑤ *Ibid.*, pp. 86~107.

註⑥ Bruce Miroff, "Monopolizing the Public Space: The President as a Problem for Democratic Politics," in Thomas E. Cronin, ed., *Rethinking the Presidency* (Boston: Little, Brown and Company, 1982), pp. 218~232.

註⑦ Morris P. Fiorina, *Congress: Keystone of the Washington Establishment* (New Haven: Yale University, 1977).

國會的小組委員會大幅增加使得國會權力日益分散，<sup>⑧</sup>非正式組織、國會助理、以及國會研究機構的增加使得議員更有政策自主性。<sup>⑨</sup>所有這些變遷都指向一個方向：國會議員個人主義增加、國會領袖愈來愈難建立固定的投票聯盟。<sup>⑩</sup>這意味著總統要和國會打交道，就必需花費更大的成本才能有效果，總統願意去說服國會的動機因此相對降低。他比較有動機增強其民間聲望。

第三、自一九六八年以來，總統選舉過程有所改革，這對總統的策略選擇（「說服華盛頓的圈內人」或是「加強其民間聲望」）亦有影響。在一九六八年以前，美國總統候選人的產生主要是由各地的黨老闆（party boss）在幕後協商推選出的。但是在在一九六八年以後，民主黨黨內的改革使得總統候選人產生的方式起了根本的變化。這些改革最主要包括總統候選人黨內初選的普及、以及全國委員會規力的效力超過地方委員會的規則。<sup>⑪</sup>民主黨總統候選人選舉方式的改革也帶動了共和黨走上相同的路。這些改革最大的影響是將提名的權力從地方政黨的手上移到了初選選民的手上。提名過程公開化了，候選人必須向初選選民直接訴求，不必靠政黨組織，這使得華盛頓的圈外人獲得政黨提名的機會大為增加。而同時政黨的功能變成只是給候選人貼標籤，再也無法為它的候選人形成一個投票聯盟。它的候選人一旦入主白宮，再也沒有這種聯盟可依靠以治理國家。就個人特質而言，從這種過程選出的總統，長於和選民直接打交道，而短於和華盛頓的圈內人討價還價。<sup>⑫</sup>

從以上的分析，我們可以了解總統和華盛頓圈內人在組織上的聯繫有逐漸減弱的趨勢——政黨統合及統治的功能日益衰頹，總統及國會相互協調運作的動機也減低了。華盛頓原來是制度上的多元主義逐漸變成了個人化的多元主義。<sup>⑬</sup>這個趨勢可以從圖一看出。圖一顯示自艾森豪總統以來國會在立法上對總統支持的程度。這是指所有總統曾表明立場的法案在國會中投票通過的百分比。圖一顯示出下降的趨勢。

註⑧ Roger H. Davidson, "Subcommittee Government: New Channels for Policy Making," in Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, eds., *The New Congress*, (Washington, D. C.: The American Enterprise Institute, 1981), pp. 99-133.

註⑨ Randall B. Ripley, *Congress: Process and Policy*, 3rd Edition. (New York: W. W. Norton & Company, 1983), pp. 247-282.

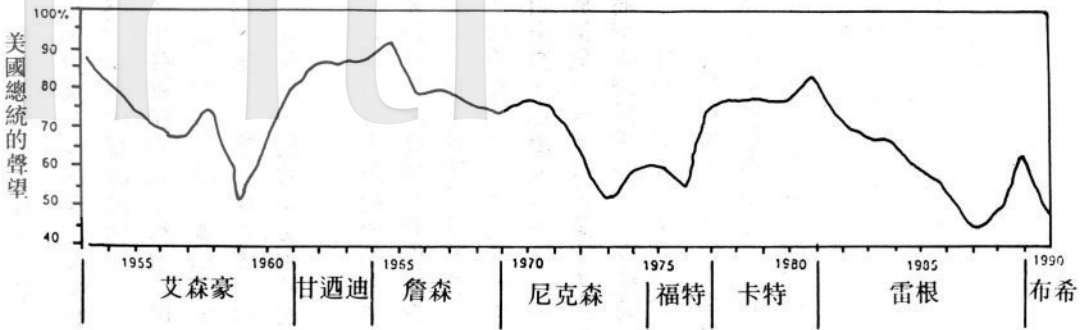
註⑩ Barbara Sinclair, "Coping with Uncertainty: Building Coalitions in the House and the Senate," in Mann and Ornstein, eds., *Op. cit.*, pp. 178-222.

註⑪ 詳見 James W. Caesar, *Reforming the Reforms: A Critical Analysis of the Presidential Selection Process* (Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company, 1982), pp. 31-76.

註⑫ 詳見 Nelson W. Polsky, *Consequences of Party Reform*, (New York: Oxford University Press, 1982), pp. 89-156. Samuel Kernell, *Going Public* (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Inc., 1986), pp. 38-44.

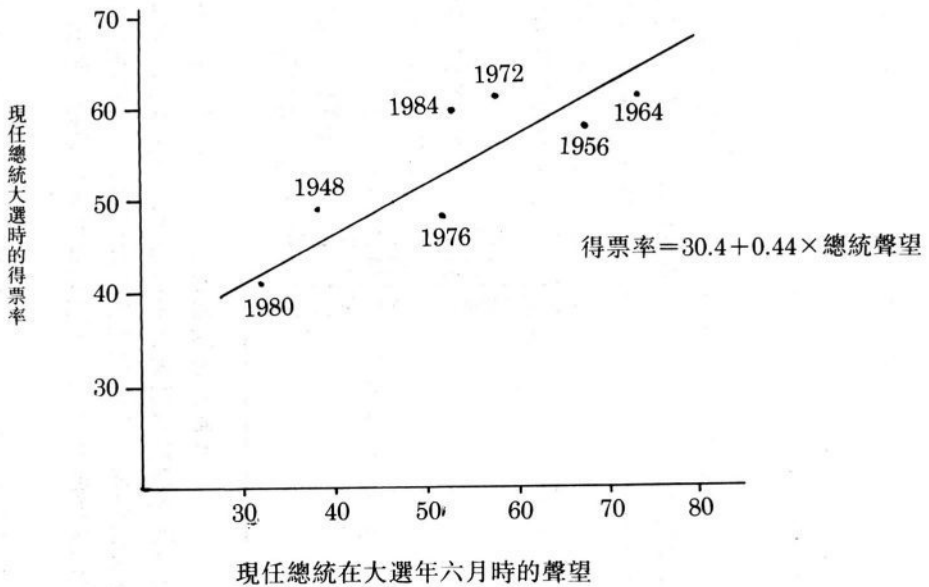
註⑬ Samuel Kernell, *op. cit.*, pp. 23-35.

圖一 國會對總統的支持率



資料來源：Congressional Quarterly Almanac, 1990  
(Washington, D.C.: Congressional Quarterly, Inc.), p. 23.

圖二 大選得票率與總統聲望的關係



資料來源：Samuel Kernell, *Going Public*, p. 188.

以上我們討論了因為政治環境的變遷，使得總統日益重視其民間聲望的培養。但是否聲望越高，總統的權力也相對提高呢？我們將討論一些實證的例子。

首先，現任總統的聲望和他競選連任時的得票率呈正相關。總統如果競選連任都成問題，其是否能有效發揮權力，說服別人就更不必奢望了。圖二顯示總統在競選連任時的得票率與其在選舉年六月時的聲望的迴歸曲線。從這個曲線我們可以發現兩個規則。第一、總統在大選年六月時的聲望每降低十個百分點，其在大選時的得票率就大約降低四點四個百分點；第二、總統在大選年六月的聲望必須超過百分之五十，其得票率才能超過百分之五十（迴歸曲線大約通過（五〇%，五〇%）那一點）。

圖二顯示的是如果總統要競選連任，他的聲望對其連任可能性的影響。如果現任總統不連任，那麼他的聲望是否會影響到他同黨總統候選人的當選機會？答案也是肯定的。把總統連任及不連任的所有個案加在一起估測出一個如圖一的迴歸方程式，該方程式顯示在大選前所做的最後一次民意測驗中，如果總統的聲望降低十個百分點，那麼他或者他同黨候選人的得票率將降低四點一個百分點。<sup>⑭</sup>表一即基於這個方程式來預測總統大選的結果。

我們將討論總統聲望與其在國會的影響力。從一些實證研究我們可有如下的發現：第一、總統聲望每下降十個百分點，他的立法成功率就跟著下降三個百分點；<sup>⑮</sup>第二、總統聲望每下降一個百分點，他的議案能通過國會全程審查（全程審查是指議案能提到院會中投票的地步）的比例也下降一個百分點；<sup>⑯</sup>第三、總統聲望下降的話，國會也比較可能推翻總統否決的法案。<sup>⑰</sup>以上這些實證研究都是由計量學模型根據總體資料估測而來的。另外一些著名的個案研究，例如雷根總統在

表一 總統聲望及現任總統政黨之得票率

大選前總統的聲望	大選時總統所屬政黨之得票率
25 %	40.0 %
30	42.0
35	44.0
40	46.0
45	48.1
50	50.1
55	52.1
60	54.2
65	56.2

資料來源：同註十四，頁三二八。

註⑭ Richard Brody and Lee Sigelman, "Presidential Popularity and Presidential Elections: An Update and Extension," *Public Opinion Quarterly*, Vol. 47, No. 3, Fall 1983, pp. 326~327.

註⑮ Ostrom and Simon, *Op. cit.*, pp. 349~350.

註⑯ Douglas Rivers and Nancy L. Rose, "Passing the President's Program: Public Opinion and Presidential Influence in Congress," *American Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 2, May 1985, pp. 183~196.

註⑰ David W. Rohde and Dennis M. Simon, "Presidential Vetoes and Congressional Response: A Study of Institutional Conflict," *American Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 3, August 1985, pp. 397~427.

一九八一年到一九八三年和國會在預算案上的較勁，<sup>19</sup>也顯示總統聲望與其在國會中的影響力成正比。

## 二、影響總統聲望的因素

當謬勒 (John E. Mueller) 在一九七〇年首開總統聲望研究之先河時，<sup>19</sup>他發現所有總統在任期內的聲望都是開高走低。謬勒認為這是因為總統幹得越久，要做的政策決定就越多，也就有越多的人對他不同意，因此時間是影響總統聲望的重要因素。可是這個看法已經被修訂了。時間包含了許多的實質的變數，是這些實質的變數影響到總統的聲望，而不是時間。

<sup>20</sup> 這些變數大概可分為四類：第一類是經濟狀況，民衆會因經濟繁榮或衰退而對總統的支持有所增減。測量經濟狀況的指標包括通貨膨脹率、失業率、個人可支配所得的成長率等。大體而言，不論總統聲望的計量學模型是如何設定的，經濟狀況與總統聲望成正比關係。<sup>21</sup>

第二類會影響總統聲望的變數是跟國際政治有關的事件。當美國遇到國際危機時，在短期之內對總統聲望都有正面影響，但是如果危機延宕不決，則總統聲望就會下降。例如越戰之於詹森、馬雅古茲 (Mayaguez) 號輪船營救任務之於福特、伊朗人質危機之於卡特、入侵格瑞那達及轟炸利比亞之於雷根，以及波斯灣戰爭之於布希。此外總統的外交出擊或參加高峰會議，也會對其聲望有正面影響。

第三類會影響總統聲望的變數是屬於跟總統直接相關的政治事件。例如總統發表重要的演講、在立法上或初選時獲得重大勝利、國內有重大事件發生 (例如水門事件、賓州三哩島核能電廠事件)。

第四類變數則是跟總統個人有關的事件。例如暗殺未遂、總統的健康情形，以及總統的品德問題。<sup>22</sup> 最後一類變數則跟媒體有關。一項橫斷面的研究顯示，電視新聞節目會影響到觀眾心目中國家大事的優先次序；前面幾

註<sup>18</sup> Samuel Kernell, *Op. cit.*, pp. 111~144.

註<sup>19</sup> John E. Mueller, "Presidential Popularity from Truman to Johnson," *American Political Science Review*, Vol. 64, No. 1, March 1970, pp. 18~34.

註<sup>20</sup> Samuel Kernell, "Explaining Presidential Popularity," *American Political Science Review*, Vol. 72, No. 2, June 1978, pp. 506~522.

註<sup>21</sup> 例如 Bruno S. Frey and Friedrich Schneider, "An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the United States," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 62, No. 2, May 1978, pp. 174~183.

註<sup>22</sup> 這些事件對總統聲望的立即影響，見 Michael B. MacKuen, "Political Drama, Economic Conditions, and the Dynamics of Presidential Popularity," *American Journal of Political Science*, Vol. 27, No. 2, May 1983, pp. 174~176.

條新聞也會影響到觀眾對總統表現之評估。<sup>23</sup>另外一項時間序列的研究則顯示，電視新聞節目中的評論及專家的意見會影響到民眾對政策的看法，<sup>24</sup>進而可能影響到總統的聲望。

這些變數對總統聲望影響力的大小須視模型設定而定。大體而言，民眾對總統個人事件的同情、國際危機、總統的外交政策對總統聲望有較大的正面影響；戰爭傷亡、醜聞、經濟狀況不佳對總統聲望有較大的負面影響。<sup>25</sup>我們以布希總統的聲望起伏（圖三）將以上的分析做一簡單的例示。

### 三、美國總統提高其聲望的方法

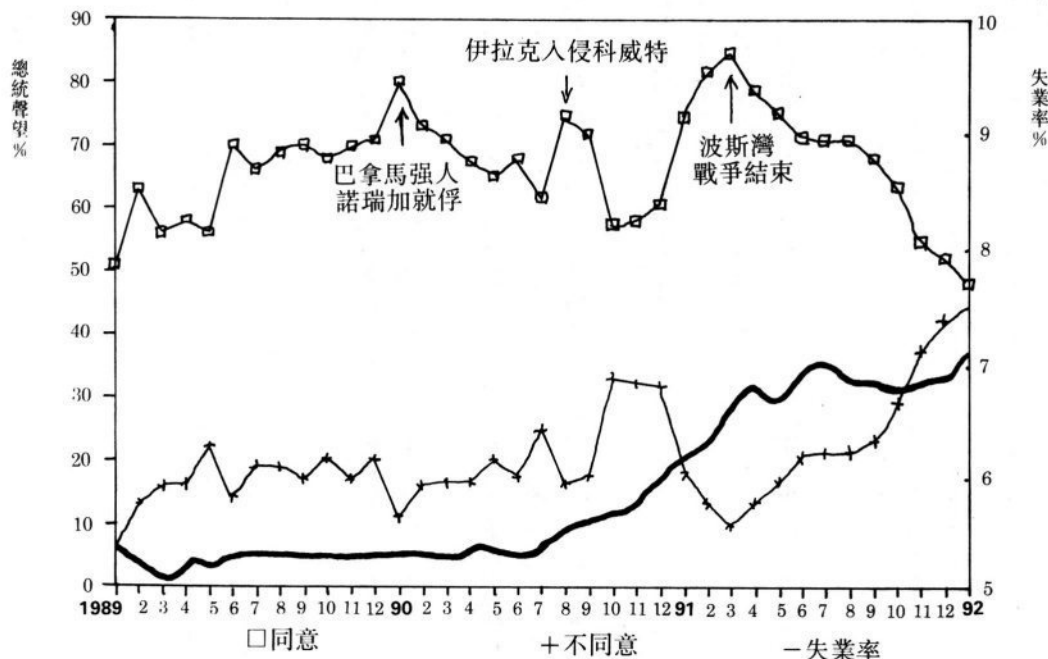
在一九八三年時，雷根總統的白宮副幕僚長狄佛（Michael Deaver）發現教育政策是民眾對雷根最不滿意的地方；美國廣播公司的民意調查發現有百分之六十三的民眾對此持否定看法。狄佛還發現雷根政府中早就有一組教育專家提出了一些頗受歡迎的政策建議，只是

<sup>23</sup> Shanto Iyengar, Mark D. Peters, and Donald R. Kinder, "Experimental Demonstrations of the 'Not - So - Minimal' Consequences of Television News Programs," *American Political Science Review*, Vol. 76, No. 4, December 1982, pp. 848-858.

<sup>24</sup> Benjamin I. Page, Robert Y. Shapiro, and Glenn R. Dempsey, "What Moves Public Opinion?" *American Political Science Review*, Vol. 81, No. 1, March 1987, pp. 23-43.

<sup>25</sup> Ostrom and Simon, *Op. cit.*, p. 350.

圖三 布希總統的聲望與經濟狀況，1989年1月~1992年1月



資料來源：總統聲望，蓋洛普民意測驗月刊（The Gallup Poll Monthly），各期。

失業率，Survey of Current Business，各期，U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis.

鮮為人知罷了。在幕僚的策劃下，雷根開始走訪一些這些政策建議早經實施的學區。地方的新聞媒體開始追蹤報導總統對地方的訪問。六個星期後，有百分之六十五的民衆對雷根總統的教育政策持肯定的看法。<sup>26</sup>

卡特總統在面對能源危機，民意要求政府必需有所行動時，有如下自述：「我知道在蓋洛普民意測驗中贊成我的大概是百分之六十上下。但是有些政策一定會引起爭議，而使我聲望降低。我預測一旦提出能源方案，我的聲望會下降十五個百分點。」<sup>27</sup>

以上兩個例子說明總統在面對民意時，他可以有兩個基本取向。他可以視公共關係為影響其聲望的重要原因，公共政策則毋須改變，如以上第一個例子所顯示。另一取向則與公眾取向相反，認為政策才是影響其聲望的根本原因；總統要推動的政策也許未必能提振聲望，但是如果毫無行動，民衆則會對其更爲失望。我們以下討論總統在這兩個取向下提高其聲望的運作。

公共關係與總統聲望。白宮的「協調辦公室」(Office of Communications)是總統公共關係的協調中樞。和這個辦公室協調的主要機構包括新聞室(Press Office)、演講撰寫研究室(The Speechwriting and Research Office)、日程安排辦公室(The Scheduling Office)、以及公眾聯絡室(The Office of Public Liaison, 主要負責和利益團體溝通)。這些單位都是平行的單位，受白宮幕僚長及副幕僚長指揮。

我們在前面提到過電視新聞如何處理跟總統有關的事件會影響到總統的聲望。另外也有研究顯示，總統每發表一次電視演講，他的聲望大約可以提高三個百分點。<sup>28</sup>因此如何應付新聞媒體，尤其是電視，就成了協調辦公室的重要工作。其處理技術包括：<sup>29</sup>

——準備政策大綱，使白宮及內閣高級官員在面對新聞界時能統一口徑，不致掩蓋了總統的訊息，並且協調誰該上甚麼節目

——在安排總統每日行程時，清楚地傳達訊息，並且每日只有一個訊息，例如雷根不滿蘇聯在中美洲的擴張，協調辦公室就安排雷根檢視俘獲的桑定政權的機槍；

註<sup>26</sup> James Bennet, "The Flack Pack," *The Washington Monthly*, November 1991, p. 23.

註<sup>27</sup> Jimmy Carter, "The President's News Conference of October 27, 1977," *Public Papers of the Presidents, Jimmy Carter, 1977* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1978), p. 1914. 摘自 Samuel Kernell, *Going Public*, p. 185.

註<sup>28</sup> Lyn Ragsdale, "The Politics of Presidential Speechmaking, 1949—1980," *American Political Science Review*, Vol. 78, No. 4, December 1984, p. 980.

註<sup>29</sup> Bradley H. Patterson, Jr., *The Ring of Power* (New York: Basic Books, 1988), pp. 177—190.



——在日程安排辦公室安排重要賓客和總統會面時，即通知電視網前來照相，但不准記者發問，以免總統出錯；——協調辦公室之下，有媒體關係工作室（Media Relations Office）用免費電話的錄音資訊、錄音帶、錄影帶等供給地方性的新聞媒體，使總統的訊息不會被在華盛頓有特派員的媒體所壟斷；

——特別安排總統發表談話的場景，以確定總統的良好形象能傳播出去，例如雷根總統要上直昇機時，直昇機的引擎都故意不關，在繩圈以外的記者只好大叫提出問題，雷根總統只是揮手致意（碰到好答的問題就回答），顯示出記者粗魯，相對於雷根總統好好先生的形象。

事實上，白宮幾乎每個單位都負有公關的責任。例如管理預算局（Office of Management and Budget）中有統計學家、計量經濟學家負責研究經濟狀況對選舉的影響。<sup>30</sup>民意測驗專家通常是總統的高級顧問。而總統本身在開記者會時的技巧，更是公關工作的臨門一脚。<sup>31</sup>這些公關工作的最終目的就是要將總統的訊息、形象列入頭條、畫面、字幕、以及旁白，使總統的聲望能够提昇。

利用公關工作提昇總統聲望的好處是公關工作在處理上比起政策容易多了，它的壞處是總統有時候會以為他的聲望降低是因為公關做得不够，而不是政策出了問題。如果如此，總統有可能採取錯誤的反應措施來提高其聲望。<sup>32</sup>

公共政策與總統聲望。總統可以利用公共政策來改善其聲望。例如尼克森總統在一九六九年上任時因越戰引起的通貨膨脹正方興未艾。尼克森總統採取了經濟緊縮政策，而造成了兩年的經濟衰退。但到了一九七二年，尼克森一反緊縮政策，採取經濟擴張政策，使得一九七二年的經濟成長提高，最後贏得大選。<sup>33</sup>

要用公共政策提高聲望，總統必須受到兩個限制。第一、總統固然可以直截了當指出問題的所在，但他的處方可能却對不同的社群有不同的影響。例如總統如果了解他的聲望下降主要是由於經濟衰退，也決定要用減稅來刺激經濟，那麼該減誰的稅？他的減稅方案一推出來，勢必會得到一些人的喝采，也會離開另一些人。公共政策會在不同的社群中對總統的聲望會有不同的影響。第二個限制是總統的聲望就像是銀行存款，用一點就少一點。總統要用公共政策來提高其聲望，必須先決定

註30 Edward R. Tufte, *Political Control of the Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1978), p. 136.

註31 這技巧見 James Bennett, *Op cit.*, pp. 18-28. William W. Lammens, "Presidential Press-Conference Schedules: Who Hides, and When?" *Political Science Quarterly*, Vol. 96, No. 2, Summer 1981, p. 262.

註32 David Gergen, "How to Deal with Problems in Panic Central," *U. S. News & World Report*, December 2, 1991, p. 24. Gergen 是雷根總統的協調辦公室主任。

註33 William J. Baumol and Alan S. Blinder, *Economics: Principles and Policy*, 2nd Edition, (New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1982), pp. 316-317. Tufte, *Op cit.*, p. 22.

他能拿出多少本錢。換言之，他必須決定他現有的聲望是否足以推動他所擬的政策處方。當然這並不是說對聲望的追求就是總統的最終目的，總統究竟有其治國理念。但總統在考慮推動一個公共政策時，他一定要考慮他現有的聲望以及政策推動後對他聲望的影響，這都關係到他未來權力的行使。<sup>34</sup>

#### 四、結 論

以上各節討論了總統聲望與總統權力的關係，影響總統聲望的因素，以及總統可以提高其聲望的方式。我們了解在美國政治體制下，再加上大眾傳播媒體對民意的影響力，使得總統必須注意其聲望才能領袖群倫。總統爲了其聲望，不得不注意一些公關上的細微之處，或是把政策中的長期經濟效率置於短期的政治考慮之下（例如布希在最近國情咨文中發表的減稅方案在短期也許可以刺激經濟，但長期而言擴大了聯邦赤字對美國經濟沒有什麼好處）。<sup>35</sup>但是總統注意其聲望，就表示他必須對民衆的期望有所反應，民意因此可以使總統負責。這很符合民主政治的要求。

註③ Kernell, *Going Public*, pp.189~201.

註⑤ Robert Samuelson, "Beware of Election-Year Economics," *Newsweek*, November 4, 1991, p.31; Lester C. Thurrow, *The Zero-Sum Society* (New York: Basic Books, 1980).