大數據時代下的公共政策— 網路興情分析方法之應用與發展

國立政治大學公共行政系 郭毓倫 指導教授:蕭乃沂博士



- ▶ 緒論
- ▶ 文獻探討
- ▶ 研究設計
- ▶ 網路輿情個案分析
- ▶ 質性訪談成果
- ▶ 結論與建議



- 大數據 (Big Data) 的概念從資料科學領域開始興起,並且快速地在各領域發揮其影響力,透過基於實證資料為基礎的分析方法,增強了循證導向的資料分析。其中,透過資通訊技術的普及,乃至於後續5G的物聯網 (IoT)應用,都提供了蒐集用戶更為精密、全面且完整的資料帶來跨時代的革新。
- 隨著智慧化手機的普及,行動通訊技術的普及也大幅改變了傳統民意的傳遞管道,從最初的面對面審議、電話民意調查,網際網路的興起,到如今無須透過電腦即能隨身連網,大幅降低上網的門檻,透過行動網路上網的比率也逐年攀升,根據國發會108年個人家戶數位機會調查顯示:從2011年的3成提升到2020的9成以上,行動網路裝置取代電腦連網,成為最重要能夠取得網際網路的管道之一。



- 結合行動通訊及社群媒體的發展,網路輿情的重要性也與 日俱增。網路輿情資料不僅限於社群網站、討論版及各大 新聞平台留言,網路輿情的範圍隨著民眾的使用習慣改變 也不斷地擴張及消逝。
- 網路輿情資料在使用者匿名性及資料結構與可信度上常受到質疑,但無可否認地,透過迅速、大量、多元、即時性的資料搜集,能夠快速甚至同步對於政策議題進行定位及初步民意探詢,這些都是傳統民調方法難以達成的限制。而快速地面對民意,積極回應群眾的治理原則,更是政策議題快速變遷的當代不可或缺的政治技能。



 本研究期望針對網路輿情分析於公共政策過程之應用 進行深度研究,以期瞭解網路輿情分析方法的優點、 限制及適用議題場域,為傳統公共政策分析引進多元 評估方法。

學術面

補強既有學術文獻 不足之缺口

實務面

發展出更為多元客 觀的分析方法



網路輿情分析在公共 政策過程中各階段的 應用與限制。 透過個案來闡釋網路 輿情應用於公共政策 的優點與限制。 交互參照文獻檢閱及 個案分析之成果,歸 納出應用網路輿情分 析於公共政策分析之 流程。





背景 動機 目的 研究流程 重要名詞解釋



大數據



人工智慧、 機器學習與 深度學習



網路輿情分析



自然語言處理

	文獻探討	研究設計		
公共政策理論	民意與調查			

綜合國內外學者的公共政策途徑理論觀點,雖依據國內外公共政策制定環境條件差異及分類的切分細緻程度略異,但多元觀點的分類及成熟深厚的研究探討,顯示階段途徑理論已經被普遍接受為分析政策過程的重要工具,且流程多不離始自問題界定、止於政策評估的線性流程。

建構 設計 合法化 執行 評估

引用林水波(1999)政策階段觀點

	文獻探討	研究設計				
	民意與調查	網路輿情分析				

民主制度本身即是透過集體決策方式決定國家治理方 向,結合選舉制度由民眾將治理國家的權力託付給特 定政治人物,再藉由代議制度簡化公共政策制定的繁 瑣流程,使得政策制定與公眾參與的成本達到衡平的 狀態,基此,民意(Public Opinion)可稱為是民主制 度國家的政治權力基礎。(Lippmann, 1922)





Public interest



Public justice



緒論

文獻探討 民意與調查

研究設計

個案分析 ————

風電個案

表 2:民意調査方法之比較。

	母體調查	抽樣調查質性調查					
	华 種 絅 宣	電話民意調查。	網路問卷調查b	焦點團體座談。	審議式民調 d	. 網路輿情分析 e	
成本	極高	中	低	市同	言同	低	
分析單位	以人為單位 結構化的完整巨量	▲以人為單位 ▲隨機性 ▲一定的樣本數 結構化的大範圍代	▲以人為單位 ▲但可能重複填寫 問卷 結構化的網路代表	以人為單位,通常 挑選不同立場的利 害關係人或專家學 者	以人為單位,隨機 抽樣或分層抽樣方 式抽取參與者 結構化的前後測與		
資料特性	資料	表性意見	性意見	團體的深度意見	非結構化的議題討論回應	表性意見 ▲相關分析	
	▲量化分析	▲量化分析	▲統計分析方法 ▲量化分析	主要透過對於文字、聲音或影像等, 萃取參與者對共同	知情討論,著重政 策背景的說明,可 能參與前後政策立	▲質化量化兼具的 分析法	
	▲咖啡的变数關係	▲咖啡的复数關係	■明維刊受数謝係	經驗的主觀感受或 詮釋現象的成因		與情緒指數變化分析	







F究設計

個案分析

質性訪談

結論與建議

公共政策理論

民意與調查

網路輿情分析

\結

逐發料個案

	母體調查	抽樣	調查	質性調查		網路輿情分析。
	7 12 7 2	電話民意調查。	網路問卷調查b	焦點團體座談 c	審議式民調 d	
抽樣與代表性	無抽樣,調查對象 涵蓋母體全部對象	▲民眾被動接受調查 ▲統計推論經過長 期驗證具科學上之 代表性及正當性	調查對象為網路使 用人口,故有母體 代表性疑慮,但可 依據受訪者人口變 數進行抽樣轉換及 加權	參與對象的選擇上 可能產生抽樣偏差 疑應	▲結合知情的討論 以及科學的代表 性。 ▲參與對象的選擇 上抽樣偏差疑慮較 小。	針對網路可及之公 開平台(如社群媒 體、新聞留言…等 管道來源)廣泛夷 集網路,無法針對個 人進行抽樣
問卷設計		標準化問卷 (結構 化與開放式問題)	標準化問卷 (結構 化與開放式問題)	議題設定、常被用 於探索問卷設計之 基礎	議題設定/充分討論回應提問	無標準化問卷,但 可透過搜尋含關鍵 字的資料反映特定 管道的網路民意
調查所需 時間	極長	中	短	短		短
辦理者所 需能力	抽樣、問卷設計、統計分析	抽樣、問卷設計、統計分析		小型 會議 籌辦主 持,質性資料分析	大型會議籌辦,抽 樣、問卷設計、統 計分析	跨學科溝通協調能 力、深度議題背景 知識,質性資料分 析能力,



文獻探討		結論與建議
民意與調查		風電個案

	母體調查	抽樣	調查	質性	網路輿情分析e	
	** NE 47 E	電話民意調查。	網路問卷調查b	焦點團體座談。	審議式民調d	. ************************************
優點	最具代表性	最為長期穩定的研究方法,兼具科學 代表性及調查可行 性	低成本、便利性、 即時性、避免面對	在質性研究方法中 較具有深度與快速,可透過群體差 異研擬政策行銷。 兼具雙向溝通及政 策推動之效果。	兼具有深度與代表性。	迅速、大量、多元、 即時性、可長期追 職,可透過網路群 體差異研擬政策行 銷
限制	確瞭解議題內容	不易採知特定群體 的偏好差異 受訪者未必精確瞭 解議題內容	易產生題項未回	資料量龐大不易處 理,資料處理方式 不當可能形成偏差	耗費的人力、物力 及時間成本較高。 主辦單位的立場恐 遭質疑。	易受特定事件影響、正確性的疑慮

資料來源:a. 本研究整理自 Lavrakas (1987) 、b. 本研究整理自 Vehovar、Manfreda & Koren (2008) 、c. 本研究整理自 Morgan & Fellows (2008) 、d. 本研究整理自 Neijens (2008) 、e. 本研究自行整理。



	文獻探討			
		小結	核廢料個案	

- 政策循環的速度即反映出政策的反應力,倘政策過程各階段均需耗時甚久,則往往無法跟上民意快速變遷的當代公共政策環境;反之,若能夠快速規劃、合法化、實施、乃至評估,快速的政策循環能夠滾動式檢討政策成效,進而調整修正,以符合當下民眾之需求或意見。
- 網路輿情分析作為洞察民意的新方法,較傳統民意調查方法具有大量快速、即時同步、低成本、質量兼具的優點;但相對地,其非結構化的資料及易受特定事件影響的限制,加上無法針對個人進行抽樣,均係以言論作為調查單位,在抽樣代表性上常引發疑慮。因此,辦理網路輿情分析者,須具備有跨學科溝通協調能力、深度議題背景知識、質性資料分析能力方能避免解讀立場偏誤。



	文獻探討	研究設計			
			核廢料個案	風電個案	

科技不確定性

利害關係人 地域性

成本難以估計

涉及社會價值 衝突較小 易受單一特殊 事件影響 二元互斥的政 策立場

網路輿情資料 豐富且廣泛



	文獻探討	研究設計		
				風電個案

風力發電政策發展20年來,可被視為是**橫跨政策建構、政策設計、政策合法化、政策實施及政策評估**的重大爭議性議題,且亟待被解決,具有公共政策議題探討之高度價值。





研究問題

f究方法

網路輿情分析

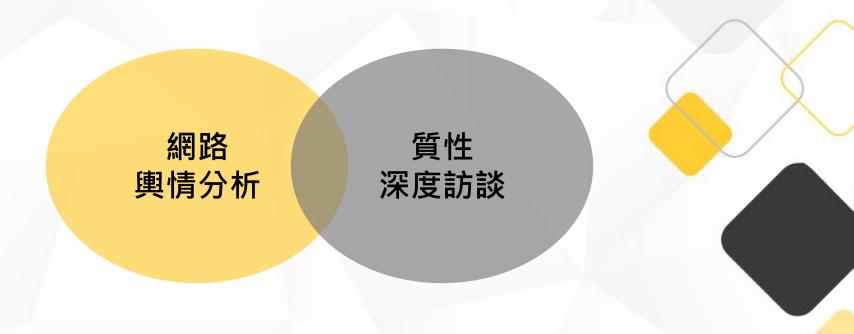
質性深度訪談

壹、網路輿情分析在公共政策過程中各階段在既有公共政策場域中目前如何被應用?應用成效為何?使用上面臨之限制有哪些?

貳、在深度刻繪之核廢政策議題個案中,網路輿情分析如何具體被應用?應用成效為何?使用上面臨之限制有哪些?

參、承接前段研究問題,如何建構出網路輿情分析應用於公共政策過程中的框架與流程?是否有特別適用的議題性質及階段?







研究方法

網路輿情分析

質性深度訪談

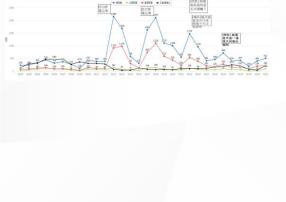
表 5:網路輿情分析操作流程說明。

	資料蒐集步驟	說明
1	確定與情搜集目的	視步驟
2	以領域知識初步形成關鍵詞組	2-4 結果
3	測試、修正關鍵詞組,以搜尋文本結果迭代修正	循環滾
4	網路輿情聲量、情緒、來源,以及討論之趨勢分析	動修正
5	檢視並詮釋分析結果	

資料來源:蕭乃沂(2018)。







來源統計-聲量分佈

討論區 ● 同答網址 ● 新聞 ● 社群網站 ● 部髙格

16.3%





國立政治大學公共行政系 博士論文

|究問題 | 研究ア

網路興情分析

質性深度訪談

層次	訪談順序	層次說明	受訪者身分				
_	1	未涉入網路與情分析方法之跨	公共行政領域學者 E1				
	5	領域專家學者(Expert, E)	資訊科學領域專家 E2				
	2	實際從事網路與情分析工作之	網路輿情探勘業者 T1				
	6	市場技術業者(Technician, T)	網路輿情探勘業者 T2				
=	3	曾委託網路輿情分析工作之公	專案委託機關代表 P1				
_	7	部門成員(Public sector, P)	專案委託機關代表 P2				
29	4	曾參與跨域網路與情分析研究	專案主持人 Ml				
	8	專案之主持人(Moderator, M)	專案主持人 M2				

資料來源:本研究自行整理。



緒論

核廢料政策

虱力發電政策

固案綜合研析

表 7:核廢料及離岸風力發電案例之政策階段與不同學者間之政策階段視角。

		and the second					1		1					
Lassell		息、		提升		處方	發		應用	終止	評估			
(1956)	(Intelli	gence)		(Promotion)		(Prescription)	(Invoc	ation)	(Application)	(Termination)	(Appraisal)			
Anderson (1975)	政策議程(Policy Agenda)		政策規劃 (Policy Formulation)	政策採納(Pol	icy Adoption)	Adoption) 政策執行(Policy implementation)		政策評估 (Policy Evaluation)						
Jones (1984)	察覺/界定 (Perception /Definition)	匯聚 (Aggregation)	組織 (Organisation)	代表 (Representation)	議題設定 (Agenda setting)	規劃 (Formulation)	合法化 (Legitimation)	預算 (Budgeting)	執行(Impl	ementation)	評估 (Evaluation)	調整/終止	(Adjustment/t	ermination)
Dunn (2015)	議程設定(Agenda Setting)			政策規劃 (Policy Formulation)		政策採納 政策執行 (Policy Adoption) (Policy Implementation)		政策評量 (Policy Assessment)	政策調適 (Policy Adaptation)	政策賡續 (Policy Succession)	政策終止 (Policy Termination)			
林水波、 張世賢 (2006)	政策問題認定				政策規劃	政策台	法化	政策	執行	政策評估				
吳定 (2011)	政策問題形成				政策規劃	政策台	法化	政策	執行	政策評估				
台電核廢 個案														
風電個案														

資料來源:本研究自行整理。

緒論

核廢料政策

風力發電政策

固案綜合研析

「當經濟成長和環境保護兩者無法兼顧時,哪一項議題比較重要?」,僅有25.1%的受訪者認為經濟比環保重要,而有高達65.5%的受訪者認為環境保護比經濟發展更重要。



科技不確定性



世代正義



環境正義



回饋金分配



選址爭議



決策理性 vs 政治







論 核 核 核 核 核 核 核

虱力發電政策

個案綜合研析

表 10:網路輿情方法與政策階段之應用情境綜整表。

		政策問題形成	政策規劃	政策合法化	政策執行	政策評估			
1	廣納常民論遠		瞭解政策目前被常民理解的樣貌,透過大量多元的資料蒐集管道,將不同立場的論述加以交叉對話, 識別出主要爭議點,可望能為對立辯論式的政策討論帶來建立共識的發展可能(核廢料、離岸風電)						
2	自動化的監測功能		透過長期觀察監測對立雙方論述的脈絡,分析特定事件發生後, 對於民眾論述的影響評估與追蹤(核廢料、離岸風電)						
3	捕捉新創觀點 或特別詮釋	除了傳統問卷所能觸及 外,更能夠捕捉大眾新愈 式(核廢料、	川的觀點或特別的詮釋方						
4	促進虚實群體 間的互相理解		透過虛實整合的線上線下交互討論,才能建立 地方利害關係人與全國民眾之共識基礎(核廢料、離岸風電)						
5 即時性的資訊 蒐集									

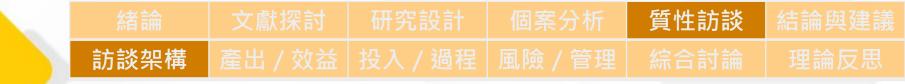
緒論 文獻探討 研究設計 個案分析 質性訪談 結論與建議

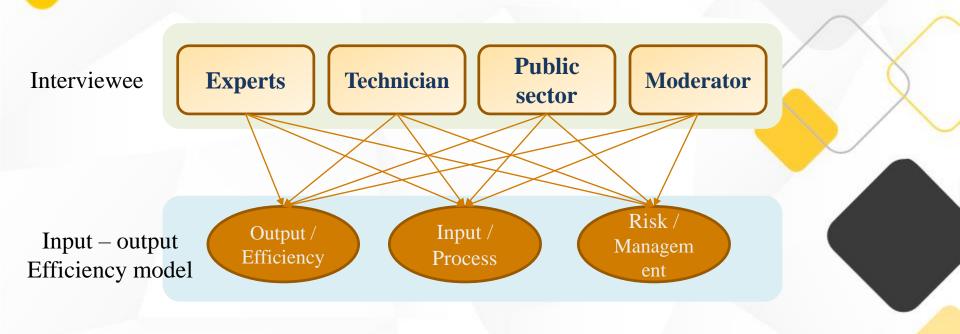
論 核廢料政策

風力發電政策

個案綜合研析

		政策問題形成	政策規劃	政策合法化	政策執行	政策評估		
6	突破時間限制	蒐集過往網路公開發言, 式的調查,對於比較特別 論速變化具有重大研究多	E重大事件前後的民意與					
7	研析大眾關注 焦點		依主題或關鍵字加以區分,並比較其聲量與擴散度, 搭配領域知識探勘議題熱點,找出民眾關注的焦點(核廢料、離岸風電)					
8	建立淺白具體的教材		可從傳統的視角外提供新資訊,並加以與既有領域知識整合,創造獨特觀 點,並轉化艱澀知識為淺白的教案,達到教育培力之效 (核廢料、離岸風電)					
9	不擾動政策環 境的調查特性		可運用網路輿情分析確認議題是否在不同網路審議管道中蔓延,作為進入當地進行審議溝通的風險評 估之重要參考(核廢料、離岸風電)					
10	形成政策評估 的客觀資料		用以政策評估,評估遂行政策下,社會大眾或者 第三方組織對於政策施行後的論連轉化,據以作 為是否擴大政策規模的參考依循(離岸風電) 理自本章第二、三節-核廢料政策議顧、離岸風力發電政策議願中網路樂情分析所扮演之角色。					





訪談架構 產出/效益 投入/過程 風險/管理 綜合討論 理論反思

動機與預期 效益

- •學者研究者傾向更多元的嘗試各式研究方法·作為學術研究推進的重要養分(E-1、M-1)·公部門政策制定者(P-1、P-2-1)的運用動機則傾向保守·多為長官交辦研究或從成功案例中找出溝通的成敗。
- •比起調查民意及政策議題‧受訪者更重視如何運用這些成果達到政策溝通的成效

網路輿情分 析相對優勢

- 運用科技輔助質性脈絡探索
- 突破時間與來源限制的分析
- 運用自動化技術降低研究成本

結合領域知 識成果應用 •許多受訪者也基於自身的領域專業知識,規劃不同的應用實例,以受訪者P-2-1為例除了被動地針對議題進行民意調查及討論,甚者可以搭配重大公共政策的發布,或者表明機關政策立場的新聞稿提前發布,搭配網路輿情分析方法快速瞭解公共議題在社會討論中的定位及意向偵測,進而針對重大公共政策進行滾動式修正。Interviewee

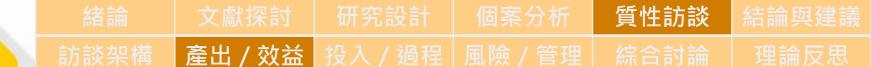




Public sector

Moderator

Experts



•在網路輿情分析結果解讀上·由於對於新興方法的不熟悉·多數受訪者 均表達在運用此方法時所遭遇的困難·而這樣的困難高度與其所處之角 色相關聯。

網路輿情分析結果 詮釋

產出效益的未來展

望

•對比委託方所提出的技術障礙·專案主持人與網路輿情業者掌握分析技術能力,其所關注的焦點從技術跨越到分析成果如何被理解詮釋及應用(M-1、T-1・T-2)

- 多數受訪者仍對網路輿情分析方法抱有高度的期待,而這樣的期 待因其在決策機制中所扮演的利害關係人角色差異而有所不同。
 - 具有遠見的受訪者(P-2-1、E-1、T-1、M-1) 也期待或早已著手擘 劃網路輿情分析<mark>與其他民意調查方式的相輔相成</mark>模式

Interviewee Experts

Efficiency model

Public sector

Technician

Moderator

國立政治大學公共行政系 博士論文

質性訪談

投入/過程

概述

本質上並非新的研究途徑,而是在傳統傳播領域慣用的內容分析方法中,結合資 通訊技術及自動化處理之功能,達到大量快速蒐集網路輿情資料,並加以運用資 訊處理技術進行分析。

•需要大量的跨域合作,學界的研究案多定位在研究方法的前沿,需要跨領域的學 者共同高度參與,才能夠有機會共同尋求問題的解方

蒐集目的及 議題特性

- 確認輿情蒐集的目的至關重要 · 關係著是否能委託方的研究期待及調查資料的蒐集 範疇及分析方法的選用。
- 反觀委託方的合作經驗,往往因為礙於人力、物力及技術力的門檻難以在第一階段 即清楚掌握研究方法的研究邊界,以致往往研究委託的過程都是學中做、做中學。

領域知識形 成關鍵詞組

關鍵詞組的選定上屬於不斷的來回過程,從初期關鍵詞所得資料中觀察 雜訊加以屏除或未盡之處,運用領域知識加以補足。

> Experts Moderator sector Input - output Efficiency model

Technician

Interviewee

Public

國立政治大學公共行政系 博士論文

質性訪談 投入/過程



• 需依據研究目的之差別,選擇適合的聲量頻道進行撈取。撈取過程中無 可避免地面臨到大量雜訊散落於所需資料內,此時即須透過篩選關鍵字 的方式進行除噪。

網路輿情資 料分析

• 運用不同的分析方法,進行結果的詮釋與解讀,以全面性瞭 解不同群體的網民對於論述、傳播途徑、情緒、立場、聲量、 關鍵詞、討論趨勢之差異。

政策建議

• 網路輿情資料的分析, 搭配對於議題的脈絡探索以及結合領域知識, 產 出政策建議。運用自身領域知識提供具有創見的研究發現。對此,許多 受訪者 $(M-1 \times T-1 \times P-1-2)$ 均提及領域知識於此階段之重要性。

Interviewee

Input - output Efficiency model Technician

Experts

Public sector

Moderator





網路輿情資料型態

• 在資料的呈現上, 不以絕對數值的精準刻度進行詮釋, 反之, 主要是以 聲量與聲量之間的相互比較去觀察趨勢的變化。另外, 也會透過各個事 件、對象、聲量來源的交叉比對, 讓研究者可以看到其發展的變化。

網路發言者 身分辨識

 網路輿情資料背後的鑑別性(Identification)還沒有這麼強,會令人擔憂 聲量跟發言者之間的關聯性是否真如分析結果所見,又或許巨大的網路 聲量可能只來自於少部分偏激的發言群眾。

論述熱點或 雜訊的辨別 • 需要透過<mark>研究目的去界定</mark>。在跳脫研究目的與範疇的狀態下, 也許高度重複的訊息反而是一個干擾性的因素。

Interviewee

Experts

Technician

Public sector

Moderator



小眾觀點的 取得限制

網路輿情分析的關注重點在於論述的影響力,當小眾觀點因具有特殊觀 點價值後開始被關注,仍會引起討論聲浪,被網路輿情系統所捕捉。而 針對那些無法被捕捉的資訊,相對而言不會是網路輿情分析上優先被處 理的資料類別。

技術門檻障 礙

• 網路輿情分析方法有別於傳統調查方法,需要結合資通訊技術與傳統內 容分析方法進行整合,在跨域協作上均具有相當程度之技術門檻障礙。 不論是在資料的取得、分析的過程乃至後續成果的解讀,都需要跨域的 **充分理解及溝通**,方能夠消弭雙方疑慮。

跨域整合的 困難

• 當專家除了方法技術以外,跨域性不足時,便難以運用資料基礎給予具 體有意義的建議呈現,有如拼湊的馬車難以上路。因此,也觀察到未來 資料科學的分析運用將成為數位時代下領域專家執行跨域整合專案必須 具備的基礎能力之一。

Interviewee

Experts Technician

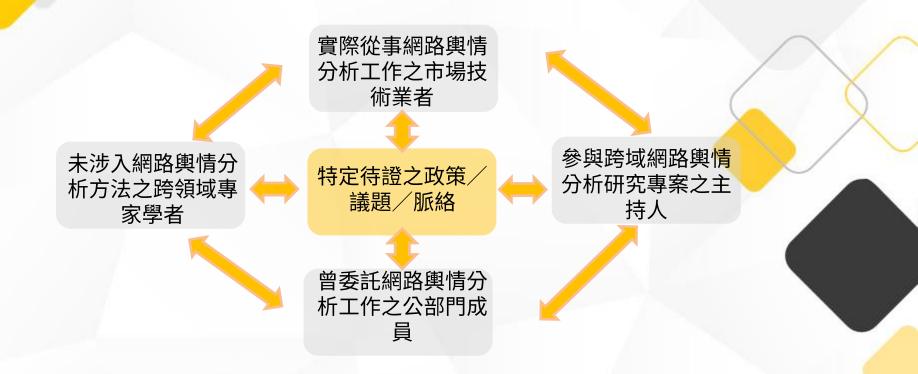
Public sector

Moderator

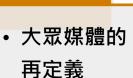


 緒論
 文獻探討
 研究設計
 個案分析
 質性訪談
 結論與建議

 訪談架構
 產出/效益
 投入/過程
 風險/管理
 綜合討論
 理論反思









政策階段論

• 隨著快速滾 動修正而模 糊的邊界



審議式民主

• 新興管道強 化審議式民 主之應用



數位治理下 的職能再評 估



研究方法檢視

• 以電話民調 發展歷程為 鑑



研究結論

了務建議

研究限制與方向

壹、網路 輿情分析 應用成效 與限制

- (1)運用科技輔助質性脈絡探索、(2)突破時間與來源限制、(3)運用自動化技術降低研究成本等三大特性。
- (1)資料型態鬆散、(2)網路發言者身分辨識、(3) 論述雜訊、(4)小眾觀點取得限制、(5)技術門檻障 礙、(6)跨域整合困難。

貳、在個 案中, 路輿情分 析應用成 效與限制 (1)廣納常民論述、(2)自動化的監測功能、(3)捕捉新 創觀點或特別詮釋、(4)促進虛實群體間的互相理解、(5) 即時性的資訊蒐集、(6)突破時間限制的工具特性、(7) 研析大眾關注焦點、(8)建立淺白具體的教材、(9)不擾 動政策環境的調查特性。

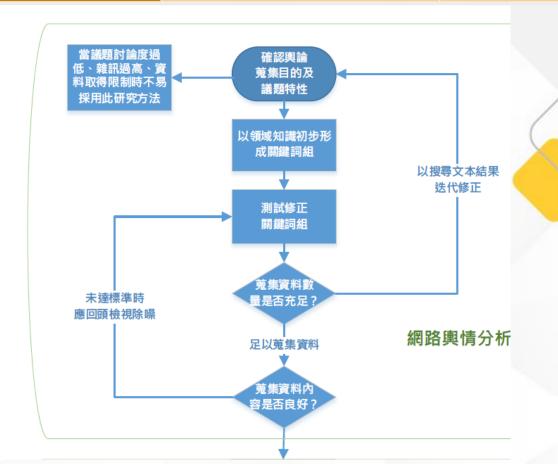
參、建構 框架流程 與適用的 議題及階 段

- 當議題討論度過低、雜訊過高或資料取得受到限制時, 則較不適合採用網路輿情分析方法進行分析。
- 歸納後均指向:(1)辨識政策背景議題與利害關係人、
 (2)運用資料分析及機器學習、(3)專家進行反覆修正及判斷的三大主要階段。



 緒論
 文獻探討
 研究設計
 個案分析
 質性訪談
 結論與建議

 研究結論
 實務建議
 研究限制與方向

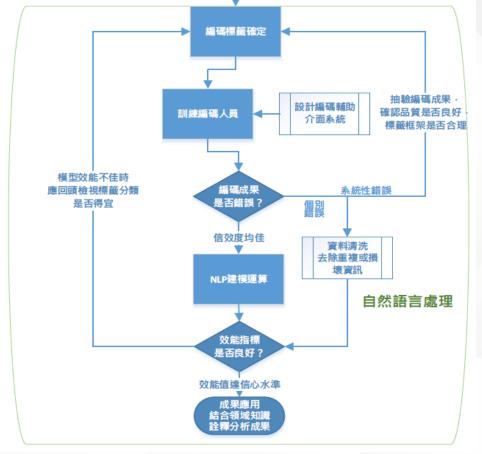




研究結論

務建議

开究限制與方向





39

研究結論 實務建議 研

- 開放的理解嘗試
- 評估網路輿情分析應用對固有領域上之影響

- 推動網路輿情分析技術的普及化
- 預先回應方法上的質疑與挑戰
- 建構嚴謹完整的資料蒐集流程

Technician

Experts

Moderator

- 運用適當的研究方法
- 設計嚴謹研究流程
- 主動積極的引導協調
- 多方探索網路輿情應 用之可行性

Public sector

- 事前的充分理解
- 積極的學習心態
- 試誤容錯的創新迭代

持續關注AI

發展並進行

影響評估

研究限制與方向



料處理分析 流程(前/後 端)

精進輿情資

選用性質不 同之個案拓 展研究範疇





感謝聆聽 敬請指教