

選舉與公共問題的解決

張 世 賢

壹、題目界說

本專題是「選舉與公共問題的解決」，屬於公共政策、或政策科學的研究範疇。公共政策係政府為解決公共問題，經由政治過程，所產出之策略（註一）。政策科學則探討「涉及公共與市民秩序的決策過程，有關及所需之知識」（註二）。公共政策的研究，強調在實際具體的政策。政策是政治過程的產出（Output），不同的過程便有不同的產出，問題的解決亦就有差異。政策過程強調在知識，其一是有關決策過程本身的知識，其二是在決策過程中所需用的知識。這兩方面的知識均涉及決策過程。

選舉是表現人民意願，以解決公共問題的一種重要政治決策過程；其在解決公共問題的情形若何？有何重要關聯，便值得探討。首先界定選舉如下，其次再界定公共問題。

1: 張世賢，「簡介公共政策的研究」，國立政治大學政治研究所年刊，第九期（民國六十四年五月），頁17。

2: Harold D. Lasswell, A Pre-View of Policy Sciences (New York: American Elsevier, 1971), p. 1. "The policy sciences are concerned with knowledge of and in the decision processes of the public and civic order."

一、選舉

選舉是指一個組織依其規定，由全部或部分成員，抉擇一個或少數人，充任該組織某種權威職位之一種程序（註三）。引伸其涵義有五個要項：

(一)選舉是一種程序

選舉本質上是一種程序，例如有公佈選舉日期、提名、競選活動、投票、計算選票、公告當選人名單等繁瑣的過程。其間是一套複雜的社會互動過程（interactive process）（註四）。

(二)選舉是在表現人民的意願

意願是一種價值觀念，無固定準確的「真理」，公說公有理婆說婆有理。個別的意願之間，無高低對錯之別，是平等的，且受到尊重，否則便無須表決。選舉既然在表現人民的意願，在選舉的演進歷史上，逐漸趨向選舉權的普遍化及平等化，乃係必然趨勢。

(三)選舉在表達公共抉擇（public choice）

3: David L. Sills, ed., International Encyclopedia of the Social Science 17 Vols (New York: Crowell Collier and MacMillan, 1968), V: 2.

譯文引自：王雲五總編，雲五社會科學大辭典，十二冊，（臺北：臺灣商務印書館，民國六十二年），第三冊政治學，頁 399。

4: James N. Rosenau, Citizenship Between Elections: An Inquiry into the Mobilizable American (New York: The Free Press, 1974), p. xxx.

5: Heinz Eulau, Micro-Macro Political Analysis: Accents of Inquiry (Chicago: Aldine, 1969), pp. 1-22.

選舉就決策的觀點言，有兩個層次，第一個層次是個人的抉擇，第二個層次是整體的抉擇。表面上言，整體的抉擇似乎是其成員個別抉擇的總和，但實際上不然。個人單獨所做的抉擇與在團體中成員個別所做的抉擇是不同的（註五）。個人在團體中所做的抉擇要受到團體情勢和氣氛的影響。

（四）選舉的對象是「人」

儘管選民在投票時，可依其政黨、候選人、或問題取向做抉擇，例如某人投票是以政黨做為抉擇的標準，只要某黨所提名候選人，便投給他，不計較其人若何、其對於問題的看法若何。但歸結到底，投票的對象總是候選人。雖然實行比例代表制的國家，其選舉的對象是政黨，而實際上是選民信任政黨所提名的當選人（註六）。

（五）選舉是在進行政治參與，有其權威性

選舉係在政治體系內進行政治參與，則此項程序具有權威性，其開端是個人意願的尊重，因此不能有威脅利誘，以妨碍個人意願的真正表達；其結局在着重公共抉擇，因此，強調理性、參與的熱誠、智識能力的發揮、以及對於公共事務的責任感。當選人既經由選舉程序所產出，在其職位上，不論其為民意代表、或

6: 例如西德，請見：Karl H. Cerny, Germany at The Polls: The Bundestag Election of 1976 (Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978), pp. 29-37.

行政首長，亦具有權威性。選舉程序在政治體系內進行，而政治體系是對整個社會做價值的權威性分配，具有廣博性與強制性，則選舉程序不容被破壞。任何人，不論候選人、或選民，均不得違法。違法受到制裁。當選人在其職位上具有權威性；此項職位是「公職」，要對選民負責。其成效若何，至少在下次選舉受到選民批判，決定去留或獎懲；而使得公職受到選民的控制。

二、公共問題

「公共問題」一詞，語意不清，與其他概念纏在一起，必須界定清楚。問題（problem）與疑問（question）、困難（difficulty）、困惑（puzzle）是不同的。疑問指知識推理或事實的真相不明白，須要瞭解，得到解答（answer）；疑問是固定的、靜態的，可以脫離人的因素獨自存在。例如數學上的疑問〔難題〕，你來看這個難題，他來看這個難題，一年以後再來看這個難題，這個難題〔疑問〕還是同樣的難題〔疑問〕，不因人、因時間、因社會而有所改變。通常在討論會上，或在課堂上，向講演者、或教授所請教的問題是指疑問、難題（question），而不是問題（problem）。

困難是指一項活動、或一項工作在進行過程中所遭遇到不順利的障礙。不順利，便得想辦法克服。困難既發生在一項活動或工作裡頭，不是單獨存在的。困惑是指心理上的迷惑困擾，不瞭解事實的真相（包括過去、或現在、或未來），不知道應該怎麼辦？困惑是要解決的，一旦解決，便不再有同一困惑，即永遠解

決了（註七）。

而問題是指人們所認定的需求，須要解決的（註八）。問題的認定隨人的察覺、界定而異，並且亦可以隨時修改的。其與疑問（question）不同，不是靜態，是動態，不能脫離人的因素而獨自存在的。其與困難（difficulty）不同，並不一定要存於一項活動或工作進行過程中。且與困惑（puzzle）迥異，不是一旦解決了，便永遠觀決了。人們是不斷地解決問題，又不斷地製造問題；問題是永遠解決不了的，問題的解決只是以一個新的問題代替了舊的問題（註九）。例如交通問題，那有得解決得了。

澄清了「問題」之後，再探討「公共問題」。公共問題（public problem）常與政策問題（policy problem）、社會問題（Social problem），社會的問題（Societal problem）等字眼纏在一起。其間，除「社會的問題」係以社會為整體的一個單位，所產生的問題，較有差異外，其他三者只是重點不同而已，差異較少，而用詞亦隨研究者的偏好而不同。像甘斯（Herbert J. Gans）、林布隆（Charles E. Lindblom）等較喜用「社會問題」，而不用「公共問題」，因為用「公共」便有其

7: Aaron Wildavsky, Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis (Boston: Little, Brown and Co., 1979), p. 5.

8: Charles O. Jones, An Introduction to the Study of Public Policy 2nd ed. (North Scituate, Mass.: Duxbury Press, 1977), p. 15.

9: Aaron Wildavsky, op. cit., p. 387.

相反的對照「私人」，用「社會」一詞，則無其對照，不論整個的社會，或部份的社會均包括（註一〇）。而甄金斯（W. I. Jenkins）則用「政策問題」，在其「政策分析」一書中所分析的問題是政策問題（註一一）。政策問題範圍比公共問題為小；蓋政策問題係指公共問題已進入政策分析、或政策過程者而言。鍾斯（Charles O. Jones）探討「公共政策的研究」開宗明義從「公共問題」着手（註一二）。

鍾斯「公共問題」的定義在舊版著作中（1970）為「人們的需要、受剝奪、或不滿足，包括自我認定、或他人認定，其察覺受影響而有所反應，以訴諸解決者，已不限於直接當事人」（註一三），修正版（1977）簡化為「人們所認定，不屬於私人的需求」（註一四）。茲引伸其涵義如下：

10: Herbert J. Gans, "Social Science for Social Policy", in The Use and Abuse of Social Science: Behavioral Research and Policy Making, ed, I. L. Horowitz (New Jersey: Transaction, 1975), p. 4.

Charles E. Lindblom and David K. Cohen, Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1979).

11: W. I. Jenkins, Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective (New York: St. Martin's Press, 1978).

大抵政治學家喜用「公共問題」或「政策問題」，而其他的社會科學家喜用「社會問題」。而亦有學者認為用「問題」一字已足，蓋在學術上不談私人問題，如衛達夫斯基（Aaron Wildavsky）。

12: Charles O. Jones, op. cit., pp. 14-24.

13: Charles O. Jones, An Introduction to the Study of Public Policy (Belmont: Wadsworth, 1970), p. 20.

14: 同註八。

(一)公共問題是需要解決的

公共問題源自於人們的需求、受剝奪、或不滿足而須訴諸解決。其程度必須達到需要解決的壓迫感，不解決不行，至於能否解決是另一回事，但總以能獲解決為宜。公共問題既需要解決的；因此問題一經提出來，便表明了需要解決的目的與憑藉（*objectives and resources*）（註一五）。例如臺北市公車經營不善，亟須解決，不解決不行。如果認為是路線問題，則從路線規劃着手，不要太多迂迴路線、迂迴轉車、或乘客太擠太疏。如果認為車票問題，則改為卡式硬票、或直接投遞票價的零錢、或加強稽查。如果認為原有車輛不敷調派，則增購新車輛……其情形正如一個人身體不舒服，需要解決，如果診斷是頭痛，則自然是醫頭痛的藥，不可能是醫腳痛的藥，即問題的提出，便限定了其目標與憑藉。

(二)公共問題是認定的

人們的需求、受剝奪、或不滿足，不論由當事人自己認定，抑由他人認定，均屬認定的問題。認定起自於知覺，透過人們的感覺器官，感受到外在事務的存在，如覺得有壓迫感，達到不得不解決的程度，便構成問題。但感受，可能乃相當模糊，因此需要界定清楚，使其明顯具體，以便於解決。可是，對於同一件事務，相關的每一個人察覺以及界定，並不一定完全相同。到底以誰的認定為準呢？其間牽涉及相關人互動的情形，以及知識推理分析的情形，不同的互動情形和思考分析的結果（*social int-*

15: Aaron Wildavsky, *op. cit.*, pp. 21-25.

eraction vs. intellectual cogitation)，便產生對於公共問題不同的認定（註一六）。

（三）公共問題是公共的

對於公共問題，人們察覺受到影響而有所反應，以訴諸解決者，已不限於直接當事人。如果限於當事人，則為該私人、該團體份內的事，不足以構成公共問題。公共問題必須超越了直接感受到需要、受剝奪、或不滿足，而需要採取行動的人們；其他的人亦感受到影響，而必須採取行動。但人們察覺問題的內涵與程度，往往無形中受到其先入為主的一些觀念、價值判斷、好惡、甚至意識形態的影響；有時很難改變調整，有時會懷疑而改變，但有時甚至會沒有主見，無所適從，不知如何是好，而無法定奪。其情形不一。公共問題是公共的，受到公共的教條或懷疑程度（Dogma vs. skepticism）的影響（註一七）。

（四）公共問題受社會的拘限

公共問題存在於社會之中，不能超脫於社會之外，社會的文化形態、權力結構、資源情況……拘限公共問題的形成與解決。能夠被妥善解決的公共問題，只是少許的那一些，符合社會文化倫理規範、受到政治權威體系的接納、以及配合當時所能掌握並利用的資源。一些極為迫切的公共問題，儘管人們感受到壓力甚大，若是沒有充分的資源配合，或缺乏政治上有力人士或團體的贊助，或不符合當時文化倫理的觀念，均不能獲得解決。公共問題如何在社會中被妥善的認定與解決，本身不只是科學，而且

16: *Ibid.*, pp. 109-13.

17: *Ibid.*, pp. 205-11.

是藝術和技巧（註一八）。

公共問題的解決有這四個要項，而選舉的涵義亦有五個要項，其間如何相互配合，如何經由選舉，解決公共問題，便是本文所探討的。

貳、研究目的

本專題既屬於政策科學的範疇，則研究目的便在發展知識，有助於決策，而使知識不致浪費。一般專家學者在選擇研究題材時，他們自己以自己的觀點認為這是最有價值的，不論在理論的層次上，或在實際的運用上。而不是在如何或何時使知識有用，而發展知識。他們無形間便在浪費時間、精力、和知識，却不自知。

這種浪費的情形，早在一九六二年史特勞斯（Leo Strauss）在「政治科學研究論文集」的跋文裏已提到：

……「當羅馬焚燒時，它還在虛擲光陰」。但它是基於兩件事實來辯解：它不知道自己在虛擲光陰，也不知道羅馬在焚燒（註一九）。

七年之後，一九六九年，伊士頓（David Easton）在美國政治學會第六十五屆年會主席演說辭「政治科學的新革命」云：

我們當中有日益增多的人，於我們的專家已以我們面臨

18: *Ibid.*, pp. 1-18, 385-405.

19: Leo Strauss, "An Epilogue", in *Essays on the Scientific Study of Politics*, ed. Herbert J. Storing (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1962), p. 327.

的災難警告我們的當頭，不論在實際上或道德上，都已經不復能夠忍耐讓自己依然站在政治的邊緣袖手旁觀（註二〇）！

學者專家不把他們有用的學養，用在急迫待決的問題上，便是浪費。例如選擇研究題材，選擇一些不關痛癢的題目，而讓一些急迫的公共問題擺下來，日趨嚴重，沒有人能貢獻出、或發展出相關的有用知識（註二一）。本專題的研究目的，便在發展出有關選舉在公共問題解決的根本知識，追究其癥結所在。

對於選擇的研究，美國國際社會科學百科全書「選舉」條分為「選舉制度」與「選舉功能」，而有關選舉的動態過程則散見於其他各條，如「投票行為」、「競選活動」……。由此，嘗試將選舉研究粗略分為三類：（一）選舉制度。（二）選舉功能、（三）選舉動態過程。由此三類分析本專題的探討在學理上有何價值與目的。

（一）選舉制度

選舉制度的研究，可分為一般性及個別國家的研究。一般性的著作，例如雷伊（Douglas W. Rae）的「選舉法的政治後果

20: David Easton, "The New Revolution in Political Science", American Political Science Review vol. 63 no. 3 (Dec. 1969), p. 1060. 該段譯文引自：呂春沂譯，「政治科學的新革命」，憲政思潮，第十三期（民國六十年元月），頁 14。

21: Charles E. Lindblom and David K. Cohen, *op. cit.*, pp. 86-88. 張世賢，專業知識與公共問題的解決，（臺北：正中書局，民國六十九年）。

」，萊克曼 (Enid Lakeman) 的「民主國如何投票：選舉制度之研究」。個別國家的選舉制度，諸如英國選舉制度、法國選舉制度、美國選舉制度……等不勝枚舉 (註二二)。這一類著作，有的僅及於選舉制度的描敘介紹，有的進一步及於其實際運作的動態過程，有的亦說明採行這種制度的原因及後果。

但這一類的著作在理論的層次上，頂多僅探討及於選舉制度與民主有關。對於為什麼產生選舉制度，並未做更深更根本的探究。而本專題便在探討公共問題的解決，在決策上，為何要透過選舉過程？是否可以不經由選舉過程，為什麼？本專題的研究，可以彌補以往有關選舉制度在根本理論上的不足。

(二) 選舉功能

關於探討選舉對於實際政治有何功能的學者，有的是做一般性的分析，例如馬坎茲 (W. J. M. Mackenzie)，羅斯 (Richard Rose)、莫沙威 (Harve Mossawir)、羅塞諾 (James N. Rosenau)、巴馬 (Norman D. Palmer) 等等 (註二

22: Douglas W. Rae, The Political Consequences of Electoral Laws (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1967). Enid Lakeman, How Democracies Vote: A Study of Electoral Systems 4th & rev. ed. (London: Faber and Faber, 1974). 有關各國選舉制度的著作，浩繁，不勝枚舉。就只是各國政府有關選舉法規的出版品，便已甚多。例如：

U. S., Congress, Senate, Committee on Rules and Administration, Election Law Guidebook, Document No. 95-96, 95th Congress, 2d Session, Feb. 6, 1978.

三)，有的是對於特定功能加以發揮，例如杭廷頓（Samuel Huntington）探討選舉如何表現政治參與的功能（註二四）、糜諾（A. J. Milnor）探討選舉制度的設計與政治穩定的關係（註二五）……等等。

本專題屬於探討選舉表現政治決擇功能的範疇。這方面的著作並不多，現有的著作如道爾（Robert Dahl）的「民主理論芻議」亦只是從民主政治理論着手，透過選舉過程表現選民控制政治領袖與公共政策（註二六）。最近才有林布隆（Charles E.

23: W. J. M. Mackenzie, "The Functions of Elections," in David L Sills, ed., *op. cit.*, V:5.

Richard Rose and Harve Mossawir, "Voting and Elections: A Functional Analysis," *Political Studies*, XV (June 1967) pp. 183-89.

James N. Rosenau, *The Dramas of Politics* (Boston: Little, Brown, 1973), pp. 144-45, 159-60.

Norman D. Palmer, *Elections and Political Development: The South Asia Experience* (Durham, N. C.: Duke University Press, 1975), pp. 48-105.

24: Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1969).

25: A. J. Milnor, *Elections and Political Stability* (Boston: Little, Brown, 1969).

26: Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: University of Chicago Press, 1956). 國內有譯本：朱堅章主譯，張明貴，王切女合譯，*民主理論芻議*，（臺北：幼獅文化事業公司，民國六十七年）。

Lindblom)、衛達夫斯基(Aaron Wildavsky)直接從公共問題的解決探討選舉的功能(註二七)。如此才能真正抓住選舉的直接目的,可以彌補以前研究選舉功能之不足。

(三)選舉的動態過程

選舉的動態過程包括的範圍非常的廣,例如投票行爲、競選活動、競選經費、競選工具(例如電視)等等。這一類的著作甚多,着重在實際的選舉現象,而不是應該是如何,爲行爲論學者所強調。例如道爾(Robert Dahl)研究美國康州新哈芬市(New Haven)的投票行爲而撰成「誰統治?一個美國城市的民主和權力」一書(註二八)。薩杜里(Giovanni Sartori)的巨著「民主理論」亦有所闡揚(註二九)。另外,紀維歐(V. O.

27: Charles E. Lindblom, The Policy-Making Process (Engelwood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1980), pp. 56-63, 95-121, Aaron Wildavsky, op. cit., pp. 252-278.

28: Robert Dahl, Who Governs? Democracy and Power in an American City (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1961).

29: Giovanni Sartori, Democratic Theory (Detroit: Wayne State University Press, 1962). 國內有人介紹,詳見:呂亞力,政治發展與民主,(臺北:五南,民國六十八年),頁233-270。

Key, Jr.) 的著作亦表現了淋漓盡緻 (註三〇)。

由於社會經濟的急速變遷，暴力事件增加，晚近的學者亦注意及選舉中的政治暴力事件，稱之為「負的參與」(negative participation)、例如胡絡候克(Fred M. Frohock)、威爾遜(James Q. Wilson)、梅登(F. R. von der Mehden)等等(註三一)。

但此類著作着重在分析選舉現象，及其原因，頂多深入分析

30: V. O. Key, Jr., Public Opinion and American Democracy (New York: Knopf, 1961).

V. O. Key, Jr., Politics, Parties and Pressure Groups 5th ed. (New York: Crowell, 1964).

V. O. Key, Jr., The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting (Cambridge: Harvard University Press, 1966).

31: Fred M. Frohock, Public Policy: Scope and Logic (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1979), pp. 103-44.

James Q. Wilson, Thinking About Crime (New York: Basic Books, 1975).

F. R. von der Mehden, Comparative Political Violence (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1971).

Ted R. Gurr, Why Men Rebel (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1970).

Herbert Hirsch and David C. Perry, ed., Violence as Politics: A Series of Original Essays (New York: Harper & Row, 1973).

此種現象是否背於民主而已，未能再更深入探討此種現象是否能解決公共問題，以及爲什麼公共問題的解決要經由「數人頭代替打破人頭」的選舉？本專題的探討，便可彌補其不足。

從上述三類的分析，本專題可以彌補各類的缺漏之處，聯結更廣更堅實的經驗事實；在學理上建構更深更根本的基礎；在現實的政治上方可樹立具有說明力的規範作用；對於時下選舉所產生的病狀，才可痛下針砭有所貢獻。如此，本專題是結合經驗的事實、理論的規範，以企發揮實際的效用。

叁、分析方法

選舉在現代國家，不論其爲民主或獨裁，已開發或開發中，都被標榜做爲反映輿情，表現政府與政策合法化的必要過程（註三二）。在政治生活中，選舉甚至已成爲一種公共儀式和象徵符號（註三三），至於是否能發揮功用，解決公共問題，則漸被忽略。

本專題的分析方法，從問題的解決途徑着手。美國耶魯大學社會暨政策研究所所長林布隆（Charles E. Lindblom）在一九

32: 民主國家的選舉，學者研究甚多，至於蘇聯的選舉，請見：

Victor Zaslavsky and Robert J. Brym, "The Functions of Elections in the USSR," Soviet Studies Vol. 30 No. 3 (July 1978), pp. 362-71.

33: Gerald M. Pomper, Elections in American: Control and Influence in Democratic Politics (New York: Dodd, Mead, 1968), p. 41.

七七年建立起問題解決的兩個模型：模式1與模式2（Two Models: Model 1 & Model 2）。模式1的基本假設是人們可以有充分的知識，可以透過知識思考解決問題，模式2的基本假設是人們沒有充分的知識，只好透過社會互動解決問題（註三四）。茲列表分析如次：

解決問題 \ 模式	模 式 1	模 式 2
1 知識的基本假設	充實、樂觀	不充實、悲觀
2 解決的基礎	真理（客觀）	意願（主觀）
3 解決的標準	正確（先驗的）	同意（經驗的）
4 決定的做成方式	發 現	抉 擇
5 人際關係	不平等	平 等
6 決擇單元	一個單元	多元
7 需 求	和諧一致	紛歧衝突
8 解決問題的途徑	知識思考：廣博的、決定的	社會互動：交易的、議價的
9 解決問題的過程	同心協力	相互牽制
10 思考的範圍	周 全（全體）	各為己謀（局部）
11 對錯誤的態度	規 避	修 改
12 衡量接受與否的依據	結 果	程 序

34: Charles E. Lindblom, Politics and Markets (New York: Basic Books, 1977), pp. 247-60.

(一)知識的基本假設

在模式 1 裡的社會，知識非常充實，人們對於知識的能力亦非常樂觀，人們遭遇到任何問題，都可以坐下來，冷靜的思考，便可找到答案。公共問題的解決，如果請教賢明之士，窮盡思索，便可得到完滿解決。如果予智自雄，閉塞聰明，便不能獲得解決。

在模式 2 裡的社會，人們懷疑知識的能力，知識亦不充實，人們遭遇到任何問題，無法以知識來解決，若要發展知識來解決問題，則遠水救不了近火，或已成明日黃花，問題益形嚴重。

(二)解決的基礎

在模式 1，知識既然是充實的，則問題的解決，便由知識的層面來判定，是非曲直是客觀存在的，脫離了人的喜好，解決的方案對就是對，錯就是錯，不因人們的喜歡便成為對，亦不因人們的厭惡便不對，更不因人數多寡而改變其對錯。亦即解決的基礎是真理，真理是客觀的，是絕對的，是經得起考驗的。這一觀點孟子已提到：

左右皆曰賢，未可也。諸大夫皆曰賢，未可也。國人皆曰賢，然後察之，見賢焉，然後用之。左右皆曰不可，勿聽。諸大夫皆曰不可，勿聽。國人皆曰不可，然後察之，見不可焉，然後去之（孟子卷二下梁惠王下）。

在模式 2，人們對於知識既然是悲觀的，則無所謂「真理」存在。縱使有真理存在，人們亦無從判定什麼是真理，什麼不是真理。在這種情況下，「真理」的有無，便無意義了。解決問題的基礎是意願（Volition）問題的解決只能依人們主觀的好惡

做基礎。只要能滿足人們的願望，問題便算解決了，不能滿足人們的願望，問題便不獲解決。人們的意願，千差萬別。無所謂對錯、或境界高低；與知識不同，知識是有對錯之別，層次高低之分。

(三)解決的標準

在模式 1，公共問題的解決標準是正確，正確是先驗的，即正確的答案早就存在，人們依據正確的答案解決問題，問題便可以獲得妥善完滿的解決，人們若依據錯誤的答案解決問題，則問題越解決越糟。

在模式 2，公共問題的解決標準是同意，同意的觀點〔意願〕並不是事先存在，在還沒有表決之前，真正的答案無從明確知悉，是經驗的，不是先驗的；即要由人們所感受到的事實表現出來，人們同意這樣便這樣，人們同意那樣便那樣，這是具體的事實，因人而異，並不是脫離了人的因素，客觀先驗的存在。

(四)決定的做成方式

在模式 1，公共問題的解決，其決定的做成方式是發現。發現就有先知先覺，後知後覺、不知不覺之分。對於真理、正確的答案，人們只能發現，不能創造，有些人發現的早，有些人發現的晚；有先見之明者，有經過痛苦教訓才醒悟者。這屬於知識感悟的層面，不是人際關係的層面。

在模式 2，公共問題的解決，其決定的做成方式是抉擇（choice），不是發現，由人們表決喜歡何種方案，大家同意的方案，便是解決的方案，抉擇的情形，有全體一致、絕對多數、普通多數、較多數等等，全體一致（unanimity）指團體的成員一

致同意某種方案，無任何異議。絕對多數（absolute majority）指團體的成員贊成某種方案的超過所有該團體總人數一半以上。過半數的情形，有達到超過該團體總人數的四分之三、或三分之二者，特別稱特別絕對多數、或特別多數（extraordinary majority）。普通多數（ordinary majority）指在表決時，除去缺席票、廢票、棄權票，在計算有效票中，有過半數的有效票贊同某種方案，但並不一定超過該團體總人數的半數。較多數（plurality）指在各種方案相互比較中，某種方案得票最高。

（五）人際關係

在模式 1，從知識的觀點看，人是不平等的，人有聖、賢、才、智、平、庸、愚、劣之分；或先知、後知、不知之別。公共問題的解決，由聰明之士來思考解決，比較容易發現有關的真理，並快速地找到真正答案。如由平庸的人亦參與公共問題的解決，則徒增紛擾而已。成語「休問天下國家事，自有周公孔聖人」便指此。庸俗的人只好遵照聰明的人去做即可了。在解決公共問題上，人是不平等，份量不相等的。

在模式 2，從意願的觀點看，人是平等的。只要是人，意願是平等的，同樣受尊重，不分性別、年齡、種族、宗教、職業、黨派、教育程度，一律平等。在平等的基礎上，投票表決才有意義，一人一票，一票同值。

（六）決策單元

在模式 1，整個社會是一個決策單元，大家有共同的意願、相同的意志，只不過人人分工專業不同而已，需要大家集思廣益，思考周密，相互配合。好像是一個管絃樂隊，雖然每個樂器不

同，奏出的聲音亦不相同，但大家的意願是一致的，步調是相互分工配合的。決策是以整個社會做出發點的，來分配每個人所須做的工作，就好像管絃樂隊所奏出的曲子，是以整個管絃樂隊為單元，然後分配各種樂器應如何奏出各該部分的聲音，才能使整體的聲音美妙和諧動聽。

在模式 2，決策單元是在社會裡的個別人、或個別的團體、黨派、勢力，而不是整個社會。每一個決策單元，只要就自己的意願來做抉擇，不必考慮到別人的意願如何，更不必亦無法考慮到整體社會的意願如何。「事不關己，己不關心」，每個決策單元只就自己的情況做決定。因此，在模式 2 的社會，決策單元是多元的，是多元社會，在政治上表現多元政治。有好幾個，至少兩個以上的權力結構中心。每個權力中心，只要為自己考慮，不管別人，更不必為整體社會着想。而整個社會的決策，便是由實際上各決策單元相互作用的結果表現出來。正如一個團體在投票一樣，每個成員都為自己的利益，表達自己的意願，不必顧慮別人的利益；表決的結果便是這個團體的決定，亦是這團體的利益所在。在還沒開票以前，成員亦不知團體的真正利益何在，亦無法為整體的利益考慮。

(七)需求

在模式 1，整個社會的需求是和諧一致的。「人同此心，心同此理」，每一個人的需求有共同的趨勢，是相互和諧的。正因為如此，對於公共問題的解決，透過知識思考的分析，才有意義，亦才會有定論。我國古代孟子的賢人政治，其基本假設是「人性善」，姑不論是否有經驗的印證，倘若沒有此假設，孟子的賢

人政治便落空了。

在模式 2，社會裡的人們，需求是千差萬別，紛歧的，甚至相互衝突。「公說公有理，婆說婆有理」，「一個人的良藥，可能是別人的毒藥」，「你所討厭的，可能是別人所喜歡的」。因為這些都是屬於個別人的意願、個別人的喜惡，無法從知識推理的觀點，分析對錯好壞，是由本身來自我驗證，而不是由外在的標準來驗證。由於個別本人本身的個性、處境不同，需求的情況自然是紛歧，千差萬別，甚至相互衝突。這一觀點與我國古代荀子的看法類似：「人生而有欲，欲而不得則不能無求，求而無度量分界，則不能不爭」（荀子第十九篇禮論）。又說「人之性惡，其善者偽也」（荀子第二十三篇性惡）。薩孟武教授認為：荀子之所謂性，不是善惡之性，而是好利惡害之情。換言之，就是人欲，故說：「欲者情之應也」（荀子第二十二篇正名），即荀子認為人類均有利害觀（註三五）。人的利害經常是相互衝突的。

（八）解決問題的途徑

在模式 1，公共問題的解決途徑是知識思考。由以上的推論，在模式 1 的社會裡，知識是充實的，亦是萬能的，公共問題、政策問題都是屬於知識問題，而不是政治問題；公共問題的解決途徑當然捨知識思考莫由。聰明之士面對公共問題時；公共問題已是具體明確，而不是每個人的察覺與界定不同，有關的消息資料亦是充實完整，聰明之士可以窮盡思慮，廣博的，理性的，衡

35: 薩孟武，中國政治思想史，增補再版，（臺北：三民，民國六十一年），頁 45，47～49。

量當時情勢的輕重緩急、本末先後，以最少的代價，達到最高的目標。這種知識性的解決問題途徑，稱之為周全的分析（Synoptic Analysis），與理想的、理性的分析同義（註三六）。

以知識思考做為公共問題的解決途徑有兩個特性：一是廣博的（comprehending），思考是從整個社會，整個歷史的發展前因後果着眼，資料是窮盡不遺漏，細微處面面俱到。二是決定的（deciding），思考的結果具有決定性，不受人為因素的影響，不受人們的感情、情緒、好惡、政治勢力的干擾和壓力。知識思考的結果，即決定了公共問題的解決，是由知識單方面做決定，而不是人際間雙方面、或多方面妥協、討價還價的結果。

在模式2，公共問題的解決途徑是社會互動。由以上的推論，在模式2的社會裡，沒有先驗的所謂真理、所謂正確的答案存在，而且大家的意願又沒有高低對錯之別，解決公共問題，全憑社會互動的結果。例如決定工人的工資問題，並不是由某個偉大領袖，或經濟專家縝密思考設計來決定，而是由一個三邊委員會來決定。三邊委員會的委員是由勞方、資方、以及政府三方面選任的，他們相互討論、討價還價、折衷的結果，才決定了工資。另外一個例子，一個新元首的產生，並不是由一個英明偉大的領袖，「為天下擇人」，亦不是透過「電腦分析」選定某人做元首

36:David Braybrooke and Chaeles E. Lindblom, A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process (New York: The Free Press, 1963), p. 40. 國內的介紹請見：莊錦農，「理性與政治決策」，政治學報，第七期（民國六十七年十二月），頁179～234。

，而是透過一套繁瑣的投票過程產生。而在古代却是以打破人頭代替數人頭的砍殺方式〔一種互動方式〕決定誰才是真命天子。

社會互動方式種類很多，各個社會各個問題，所表現社會互動的方式亦不盡相同，例如國家元首的繼承問題，就有「兄終弟及」、「父傳子繼」、「宮庭政變」、「元老會議」、「槍桿子出政權」、「選舉投票」等互動方式。民主社會裡的互動方式有兩個特性。一是交易的（exchange），社會互動的參與者，有所得，必有所失，以其所得交易其所失。例如某個候選人，雖然當選了議員，但在競選期間却亦相對的提供了花費許多時間、金錢、健康身體、甚至和諧的家庭生活。一是議價的（bargaining）、公共問題的解決不是由參與社會互動的某一個人、或某一方面的人決定，係由參與社會互動的所有人相互作用，或討價還價、或相互討論協調、或相互施以壓力等等的結果表現出來。例如議會的議員是由選民投票產生，但誰能當選，不是由某候選人決定，亦不是由候選人單方面妥協決定，更不是由選民單方面決定，而是由所有社會互動的參與者：候選人及選民相互作用的結果表現出來（註三七）。

(九)解決問題的過程

在模式1，解決公共問題的過程，是參與者之間的同心協力。因為在以整個社會為一個決策單元，而大家均有共同的意願，知識思考又是廣博的，且具有決定性，則大家只有同心協力，群

37: Aaron Wildavsky, *op. cit.*, pp. 104-41.

Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process*, pp. 26-32.

策群力，貢獻思慮，以達到公共問題最佳的解決。這樣做對大家均有利，在風雨同舟的社會裡便須如此，如果同舟之內皆是敵國，則遲早覆舟，並葬身魚腹了。

在模式 2，解決公共問題的過程，是參與互動者之間的相互牽制。相生相尅，相輔相成。例如解決誰能當議員的問題，是透過選舉〔一種互動方式〕。如果當議員，只有苦勞，而無利可圖，則沒有人要競選議員，如果候選人想當選之後大撈一票，則選民不會選他。彼此相互牽制。

(+) 思考的範圍

在模式 1，思考的範圍是周全的，窮盡思慮，蒐集全部相關資料，考慮及整體全面，有利的、不利的、正面、反面、側面、面面俱到。

在模式 2，解決公共問題雖以社會互動，但並不排除知識思考的運用。參與社會互動的人，要運用思考，確定自己在社會互動中扮演什麼有利角色，並運用思考策略扮演好此角色。例如解決誰能當美國白宮主人的問題，雖然要經一套繁瑣的選舉程度，但參與競選的人，以及投票的選民，都要運用思考表現最有利於自己的舉動。思考是「人各為己謀」，從自己的利害出發，而不是從整體出發，思考是局部的。每個參與者皆從自己的意願，立場出發，並批評、攻擊別人的說辭。

模式 2，推其極致，社會上各觀點均被呈現出來，其總結有如模式 1 的思考範圍，只不過方式不同。模式 1 是從整體出發，模式 2 是從各個局部或點出發。模式 1 比較沒有刺激的誘因，容易忽略不利之處；而模式 2 參與者彼此相互批評攻擊並維護自己

的觀點，衝突及相互牽制有其正功能，比較有刺激的誘因，使思考更細膩，稱之為黨派分析（*partisan analysis*）。在黨派分析中必須遵守競賽規則（*the rule of the game*）、互動程序、容忍別人的意見（註三八）。

(二)對錯誤的態度

在模式 1，以知識思考解決公共問題，便須規避錯誤，求其周全，止於至善。窮盡知識思考的目的，便在避免重蹈覆轍，並拾遺補闕，盡善盡美。

在模式 2，以社會互動解決問題，便須不斷修正所認為錯誤的決定，因社會結構並不是僵硬的，是動態的，內部不同勢力隨時在消長。人們的意願經常在錯誤中摸索，調整改變。人們對於前次的解決方案不滿意的，便在下次的社會互動中有所修改。例如選舉投票，人們對於上次的投票表決不滿意，便在下次投票上，爭取多數的支持，修正上次的決議。

(三)衡量接受與否的依據

在模式 1，衡量是否接受公共問題解決方案的依據是知識思考的結果，正確的便接受，錯誤的不能接受。如果當時不能判定是否正確，則由事後發展的結果來判定，驗證其為錯誤，便不再重蹈覆轍。

在模式 2，衡量是否接受公共問題解決方案的依據是社會互動的合法程序，而不是結果，只要合乎法定程序，不論其結果如

38: Charles E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy* (New York: The Free Press, 1965).

何均須接受。不合乎法定程序，其結果再怎麼「美好」，亦不能接受。例如解決誰能當美國總統的問題，係經由大選的社會互動方式。只要合乎競賽規則（the rule of the game），則不論誰當選，你所喜歡的，或討厭的，都要接受。如果不合乎競賽規則，例如尼克森水門事件，在對方黨部裝竊聽器，縱使當選，縱使是你所喜歡的人選，亦不能接受。

從以上林布隆（Charles E. Lindblom）的問題解決模式，便可據以分析選舉與公共問題解決的關係。

肆、選舉在社會互助模式中的情形

公共問題是政治問題，不是知識問題，所以要由社會互動的方式來解決。其情形，薩孟武教授在批評孟子的觀點中已經提出（註三九）：

……國人皆曰可，而即用之，國人皆曰不可，而即去之，這是民主政治。但孟子的結論並不如此，而乃說，國人皆曰賢，然後察之，見賢焉，然後用之。國人皆曰不可，然後察之，見不可焉，然後去之。現在試問由誰去察，由誰決定用之或去之。據孟子之意，也許以為詳察與決定之權應屬於賢人〔知識思考〕。但是誰真是賢人，又由誰決定呢？湯武以自己為賢，桀紂亦何曾自居為不肖，這樣，只有訴諸武力〔一種社會互動方式〕。

在社會互動的各種方式中，選舉投票是最人道的，人們所最滿意的；因其以數人頭取代了砍殺人頭；以溫和的方式唾棄了暴力的

39：薩孟武，前揭書，頁45。

方式。茲分析其情形如下：

(一)選舉是社會互惠的（註四〇）

選舉不是單方面的，是雙方面的；有社會與個人，有候選人與選民。社會整體的意願有賴個人表達，而個人亦需要表達自己的意願，以維護自己的利益。社會與個人均需要選舉。候選人需要選舉，以便在選舉中提出對公共問題的政見，獲得當選，謀得公職，伸展抱負；而選民亦需要選舉，以便在選舉中能表達自己的意願，控制候選人，使當選人能符合自己的利益與要求。

政府亦需要選舉，雖然表達民意有很多種途徑，但選舉是表達民意的各種途徑中最廣泛以及最具體者。政府要解決什麼公共問題，以及如何解決，有時不曉得。有了選舉，人民在選舉中，便提出了問題，以及解決的意願。政府的措施，才不會勞而不惠。有時候，政府決定政策，以解決公共問題，並有貫徹之決心，但不知人民意向如何，支持程度如何，需要經由選舉以瞭解實情。

人民亦需要選舉。工商業日趨進步，社會日趨複雜，人與人間相互不滿、誤解、衝突的情況越多。選舉提供廣大人民的政治參與，表達意願，發洩一些不平之氣，把不瞭解、有誤解、爭論之處，不論政府部門與個別公民之間、或民間團體之間，至少有相互溝通，體會對方感受之機會，在選舉活動中提供充分資料、解說、辯白、討論、對彼此之間都有好處，是對於社會衝突的再整合。

40: Aaron Wildavsky, op. cit., p. 255.

(一)選舉要容忍差異的

選舉在表達意願，不是在發現「真理」。真理對就是對，不對便不對，與人數無關，不用投票表決。而意願不分軒輊，大家都平等，都受到尊重，不能說某種意願比較高明，某種意願比較拙劣，只能說某種意願比較受人歡迎或不歡迎。不能強迫別人的意願，以屈就於自己的意願。容忍差異是必要的。大家的意願均不盡相同，而却又同等價值，如遇到公共問題，只能做一種決定來解決，將如何？只能夠以滿足越多人的意願越好。因為意願既無「質」的軒輊，則只能計算「量」的多寡。

人們的意願不會完全一致的，因此解決公共問題便要大家捐棄成見，捨小異而就大同，如果大同的意見不能產生，亦只好以多數人的意見，即同意的人最多為裁決的標準，少數人便要容忍以多數人的意見作為解決公共問題的方案。但多數人亦不能仗人多勢眾，欺壓少數人。多數人亦要容忍少數人，讓少數人存在，並讓少數人的意見有成為多數人意見的機會，至於後來能否成為多數人的意見則是另一回事。

可是，容忍亦不是不受限制的。破壞了社會互動的競賽規則是不能被容忍的，要受到法律的制裁，而且是很嚴肅的制裁。因為破壞了競賽規則，便破壞了大家表達意願的共同基礎，即破壞共識（consensus）；自己先不尊重社會的意願，自己的意願便不受社會所尊重；自己先破壞社會的意願，自己的意願便被社會所剝奪。理所當然。

(二)選舉要共同遵守競賽規則

選舉是一種社會互動，所重在其程序，而不是結果。因此參

與社會互動的人們要共同遵守競賽規則，競賽規則是公開的、公正的、公平的。從候選人的提名至其當選，其間過程是公開的，不可能為少數人所操縱把持，例如美國總統的黨內提名，經過一州又一州的初選，勝利者過一關又邁向一關，節節受到考驗，失敗者知難而退。大家的眼睛都是雪亮的，都在看這場競賽，便容易公正、公平。其他諸如選區的劃分、選舉的監察、候選人的資格條件的規定……亦均是公正、公平的。

不論公共問題怎麼解決，不論誰當選，這一套競賽規則的遵守比競賽的結果重要。因此樹立自己的意願為「真理」，以暴力的方式，強迫他人就範，都要被社會所唾棄。例如1968年和1972年密西根大學抽樣調查人們對暴力的看法如下（註四一）：

態度 [暴力]	1968	1972
贊成	7%	8%
就事論事	16	33
反對	67	57
不知道	10	3
總計	100%	101%
抽樣數	1344	2705

資料來源：密西根大學，調查研究中心

41: Willam H. Flanigan and Nancy H. Zingale, Political Behavior of the American Electorate 3rd ed. (Boston, Mass.: Allyn & Bacon, 1975), p. 185. 此項資料與地方性質料迥異，見：Lester W. Milbrath, "The Nature of Political Beliefs and the Relationship of the Individual to the Government", American Behavioral Scientist Vol. 12 No. 2 (1968), pp. 28-36.

(四)選舉係和平的、穩健的、取代暴力的、不安定的

對於公共問題的解決，如依易君博教授的決策模式，可析事實判斷、後果判斷、價值判斷，前兩者可以由知識思考推理判定，價值判斷則沒有定論，在民主國家要訴諸公民決定（註四二）。由於社會上人人對於公共問題的價值判斷不盡相同，彼此之間的衝突是難免的，有了選舉投票便肯定了這項事實，而把衝突明顯化、公開化、合理化。

選舉把對於公共問題的各種意見納入正規，大家有渲洩的機會，有被疏導的正當途徑，便比較是溫和的、穩健的，而不是情緒的、暴力的、不會造成社會的不安。因為人們的意願經常改變，而公共問題亦常是推陳出新，選舉便必須定期經常舉行，讓人們有表達意願的機會，相互溝通，相互協調；情緒不會積鬱太久，自然是和平的，穩健的，而不會是暴力的、不安定的。

英國的內閣制，平民院除規定原則上每五年改選一次；必要的時候，平民院亦可被解散，重新改選。例如 1974 年便有兩次大選，一次在二月，一次在十月。如此，人民的意願不會積鬱太久，隨時可以調整，機動因應。美國的總統制，除每四年一次的大選外，中間還有期中選舉。亦即每兩年均有選舉，可以讓不滿的情緒有所發舒。在這種情況下，暴力事件便不容易得逞，社會

42: 易君博，政治學論文集，（臺北：臺灣省教育會，民國六十四年），頁 90。

亦可獲安定（註四三）。

(四) 選舉提供參與的平等機會

選舉只能提供人們對公共問題表達意願的平等機會，而不能強迫人們一定要表達意願。如果強迫人們一定要表達意願，則不尊重人們的意願了。因為不願意表達意願，不願意去投票，亦是一種意願。選舉便在尊重意願，不尊重意願便破壞了選舉。因此，選舉是要自由投票制，不受任何強制，不受任何威脅利誘。

蘇聯的選舉號稱投票率高達99%，與西方的選舉相較，已經變質，不是在表達意願，而是在被迫表達對於共產政權的合法性，並且在選舉期間，共產教條更有被貫輸、煽動、宣傳、討論的機會。選舉並不是讓公共問題的價值判斷由人民決定，而是共產黨已做好的價值判斷，要由人民接受、貫徹（註四四）。

在古典的民主理論裡認為健全的民主政府之運作，有賴人民的積極參與，參與是廣泛的，而且是熱衷的。但實際上不然，仍有很多人不去投票，而政府亦不強迫他們去投票。例如美國全國性選舉的投票率如下（註四五）：

43: Monte Palmer and William R. Thompson, "The Comparative Analysis of Political Violence" in The Comparative Analysis of Politics (Itasca, Ill.: F. E. Peacock, 1978), pp. 266-67. See: H. D. Graham and T. R. Gurr, eds., Violence in America: Historical and Comparative Perspectives (New York: Bantam Books, 1967).

44: Victor Zaslavsky and Robert J. Brym, op. cit.

45: George C. Edwards III and Ira Sharkansky, The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy (San Francisco: W. H. Freeman, 1978), p. 28.

年	投票率
1976	53
1974	39
1972	56
1970	45
1968	60
1966	42
1964	65
1962	42
1960	65
1958	46
1956	60
1954	42
1952	63
1950	42

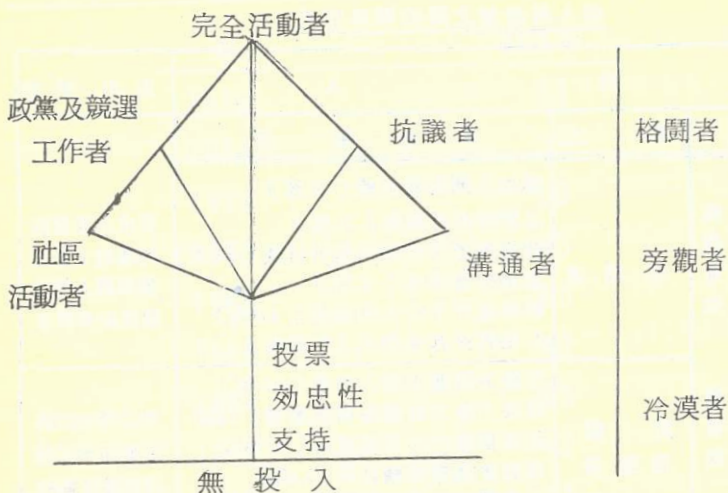
幾乎只有在大選年的時候，投票率才高於50%。政府尊重個人的意願，不以投票低為恥，亦不以投票率高為標榜。

選舉只是提供參與的平等機會，而實際上有很多人不去參與，參與的情況亦不同，有如下表（註四六）。

46: Lester W. Milbrath and M. L. Goel, Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics? 2nd ed. (Chicago: Rand McNally College Publishing Co., 1976), pp. 17-21. 本書第一章國內已有譯文見：衛民，「建立政治參與的概念」，黃紀等譯，政治學名著精選，（臺北：洪流出版社，民國六十八年），頁272-301。

個人與政體之間的關係型式

投 入		取 出 形 態	
	型 式	界 定 項 目	
積極性	非慣常性	參加公開街頭示威 (3%) 必要時進行暴動 (2%) 政府施政不道德時極力抗議 (26%) 參加抗議集會 (6%) 拒絕遵守不公正的法律 (16%) (他們在其他型式上也活動)	要求非常積極的政府; 尤其要保護人權及提供經濟機會
	慣常性	在地方問題上與人共事 (30%) 為效力地方問題而組成團體 (14%) 社區組織中的活躍成員 (8%) 為社會議題接觸官員 (14%) (他們也極規律的投票)	用志願性社區活動而不用政府來提供福利
	慣常性	為政黨或候選人積極工作 (26%) 說服他人如何投票 (28%) 參加集會、大會 (19%) 向政黨或候選人捐輸 (13%) 加入並支持政黨 (35%) (他們也規律的投票)	沒有特別的取出態度
		溝通者 保持接收有關政治 (67%) 從事政治討論 (42%) 寫信給報紙編輯 (9%) 向領袖提出支持或抗議的訊息 (15%) (他們也極規律的投票)	觀察、討論、及批評政府的作為, 持看門狗的態度
		特殊事務接觸 為特殊問題接觸地方及中央官員 (4%) (他們在其他活動上並不積極)	為個人需要尋求特殊的反應, 而非為一般的社會情況
消極的支持性的	效忠者	有規律的投票 (63%) 愛自己的國家 (94%) 揮舞旗幟, 參加遊行以表現效忠 (70%) 納稅 (94%)	正常的、有限的政府 提供公共秩序安全、領導、正義
冷漠	不活躍	不投票, 不參加其他活動 (22%) 無任何效忠性投入 (3~5%)	



這樣的社會參與互動結構，並不損於公共問題的解決，蓋公共問題是認定的，認定感受的情況隨人而異，因此參與情形亦隨人而異，一點不能勉強（註四七）。

（六）以選舉控制公共問題的解決是鬆弛的

選民平素很忙，對於選舉不很熱衷，對公共問題深感切身利害者不多，如要加以注意，則代價甚高，划不來（註四八）。假如選民要運用選票控制公共問題的解決，則基本前提是他們要對公共問題瞭解清楚，並有自己的意願。但一般選民在這方面很欠

47: 另外一種觀念是從參與對政府的壓力看的，認為參與不可太多，見

Gabriel A. Almond and Sidney Verba, The Civic Culture (Princeton: Princeton University Press, 1963), p. 482.

48: Aaron Wildavsky, op. cit., pp. 256-57.

缺，例如不瞭解候選人的立場。縱使他們瞭解候選人對於問題的看法，但仍以候選人人格因素，或政黨取向投票。例如阿布拉莫維茲 (Alan I. Abramowitz) 研究 1976 年大選威廉斯堡市 (Williamsburg-James City County) 的投票行為，仍以候選人為投票取向，而不是以問題取向 (註四九)。不過，奈伊 (Norman H. Nie) 等人研究最近美國投票行為，認為美國選民有改變以問題為取向之趨勢 (註五〇)。

再從候選人來說，有些候選人對於某個公共問題並沒表明自己的立場，或含糊其詞，令選民無所抉擇。更有甚者，大部份的公共問題並沒有在選舉的時候被提出來，等到選舉結束之後，才陸陸續續的冒出來，並且在下一一次選舉之前便漸漸消失了。在這種情況下，以選舉控制公共問題的解決便很鬆弛。在兩次選舉之間所產生的問題便由立法人員、行政決策人員來解決。例如比較細微的外交政策、稅制、金融政策等不一定在選舉中提出來，而由立法人員在立法機關、及行政人員在行政機關，制訂通過成千成百多如牛毛的法令規章。選民只能利用大眾傳播媒介如報紙表達自己的意願，甚至一點不預聞焉 (註五一)。

49: Alan I. Abramowitz, "The Impact of a Presidential Debate on Voter Rationality", American Journal of Political Science Vol. 22 No. 3 (Aug. 1978), pp. 680-90.

50: Norman H. Nie, Sidney Verba, and John R. Petrocik, The Changing American Voter (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1976), pp. 319-44.

51: Charles E. Lindblom, The Policy-Making Process, pp. 106-7.

(七)以選舉控制公共問題的解決具有潛在力

選舉控制公共問題的解決雖然鬆弛，但具有潛在力。阿爾蒙（Gabriel A. Almond）與勃巴（Sidney Verba）認為民主國家的公民在政治上具有三種取向的混合：狹隘的（parochial）、臣屬的（subject）與參與的（participant），即對於初級團體的原始取向、做為子民的被動政治取向、以及做為公民的積極政治取向。這三種取向表現在政治中構成相當的平衡。公民控制公共問題的解決雖然鬆弛，但具有保留性的影響力。很多公民並不一定熱衷政治，並敏感地感受到公共問題的壓力，積極地參與公共問題的解決。然而，必要的時候，他們却有潛力如此做。

因為公共問題是人們所察覺認定的，每個人的察覺認定不同，有些人認為切身利益，有些人不認為切身利益，因此就有人積極參與，有人消極冷漠。可是，一旦相當多的人感受到與他們切身利益關係時，他們會被激動起來，投入公共問題的解決，表示他們的意願，並發揮他們的潛力。

這時候，原本不投票的公民亦都去投票了；原本在政治上不活躍的人亦要到處走動，顯得極為熱衷；原本在政治上不聞不問的人亦要表示意見，發表演說。這種突然而來的大量政治參與，對於社會是個很大的負荷，對於政府亦構成很大的壓力，已非決策當局所能完全應付。決策當局為避免此種情勢的出現，必須注意及平素公共問題的解決，要得體，不要過份離譜以符合人民的意願。如此，公共問題的解決真正落入公民的控制之中（註五二）。

52: Gabriel A. Almond and Sidney Verba, op. cit., pp. 473-

(八) 以選舉控制公共問題的解決具有考驗性

選舉對於政府而言，具有考驗性，選民在選舉中檢討政府施政的利弊得失。政府對於公共問題解決的措施是否符合人們的意願，在選舉中受到考驗。選舉便提供人民挑戰政府的機會。如果沒有選舉，政府所作所為，無從受到挑戰，政府便容易作威作福，人民的意願亦無從伸張，而政府亦不受人民控制。最後，可能走向暴力革命之途。選舉提供人民對政府合理挑戰的機會。

例如英國，第二次世界大戰後，一九四五年七月大選，工黨以 394 席之多數，贏得勝利，保守黨在第二次世界大戰期間所做的努力與貢獻面臨很大的考驗，比較歷年選舉情況，可見 1945 年的大選很突出。

英國大選結果統計表（1922～51）

年	席 次					獲 票 率			
	總 計	保守黨	自由黨	工黨	其他	保守黨	自由黨	工 黨	其他
1922	615	346	115	142	12	38.2	29.1	29.5	3.2
1923	615	258	159	191	7	38.1	29.6	30.5	1.8
1924	615	419	40	151	5	48.3	17.6	33.0	1.1
1929	615	260	59	288	8	38.2	23.4	37.0	1.4
1931	615	521	37	52	5	67.1		30.7	2.2
1935	615	431	21	154	9	53.6	6.6	37.8	2.0
1945	640	212	12	394	22	39.8	9.0	47.8	3.4
1950	625	298	9	315	3	43.5	9.1	46.1	1.3
1951	625	321	6	295	3	48.0	2.6	48.8	0.6

資料來源：D. E. Butler, The Electoral System in Britain 1918-1951 (London: Oxford University Press, 1954), p.173.

選舉不僅得以考驗政府，亦得以考驗政治上偏激的黨派。有些黨派平素相當囂張，攻擊政府不遺餘力，所作政治活動亦有相當的群眾參加，聲浪不小，以為可以大幹特幹一番。但一經選舉的考驗，出乎意料之外，得票却相當的少，並不得到選民的贊賞，錯估了群眾，不得不略為銷聲歛跡。

甄斯保 (Benjamin Ginsberg) 與魏斯保 (Robert Weissberg) 研究 1968 年及 1972 年美國總統選舉，選民在選舉前後態度改變的情形，認為政治領袖可以藉選舉動員大眾的支持，把平素看不到不明顯的支持力量表露出來，而反對的勢力却在選舉後黯然消退。由此亦可證明選舉亦得以考驗政治上較為偏頗的黨派 (註五三)。

1968 年及 1972 年美國總統候選人得票表

	VOTE	
	Popular Vote	Electoral Vote
1968		
Richard M. Nixon (Republican)	31,770,237	301
Hubert H. Humphrey, Jr. (Democrat)	31,270,533	191
George C. Wallace (American Independent Party)	9,897,141	46
1972		
Richard M. Nixon (Republican)	47,168,963	520
George S. McGovern (Democrat)	29,169,615	17
John Hospers (Libertarian)	2,691	1

53: Benjamin Ginsberg and Robert Weissberg, "Elections and the Mobilization of Popular Support", American Journal of Political Science Vol. 22 No. 1 (Feb. 1978), pp. 31-55.

1968年總統候選人支持者選舉前後態度改變情形

各種情況	態度改變						所有投票者	所有未投票者	總計
	支持	且投票者	支持者	尚未投票者	投票者	投票者			
%選舉前消極 選舉後改變 為積極	Wallace 27.1% (N=59)	Hump- hey 45.5% (N=130)	Nixon 45.5% (N=132)	Wallace 25% (N=20)	Hump- heys 24.6% (N=57)	Nixon 22.4% (N=49)	41.1% (N=331)	24.2% (N=133)	35.7% (N=430)
%選舉前積極 選舉後改變 為消極	50.0% (N=38)	24.5% (N=261)	21.8% (N=316)	42.9% (N=14)	62.3% (N=53)	45.6% (N=57)	25.1% (N=630)	53.2% (N=74)	30.3% (N=770)

1972年總統候選人支持者選舉前後態度改變情形

各種情況 態度改變	Voted for Nixon	Voted for McGovern	Total Voters	Total Nonvoters
	%選舉前消極，選舉後 改變為積極	28.7 % (N=171)	23.6 % (N=123)	26.2 % (N=309)
%選舉前積極，選舉後 改為消極	21.7 % (N=290)	24 % (N=121)	22.2 % (N=427)	39.4 % (N=109)

1972年總統選舉前後投票人對政府信任態度改變情形

項 目 態度改變	信任政府是 對的	政府謀全民 利益	政府是有 能的	政府是誠實 的
	NIXON VOTERS %選舉前否定，選 舉後改為肯定	49 % (N=159)	27 % (N=193)	41 % (N=179)
%選舉前肯定，選 舉後改為否定	20.6 % (N=320)	20.9 % (N=225)	19.1 % (N=247)	16.6 % (N=332)
McGOVERN VOTERS %選舉前否定，選 舉後改為肯定	21.3 % (N=145)	14.8 % (N=156)	32.1 % (N=112)	30.3 % (N=102)
%選舉前肯定，選 舉後改為否定	34.4 % (N=116)	42.7 % (N=81)	29.6 % (N=141)	26.8 % (N=153)

(九)選舉的社會互動情形受到社會的拘限

選舉的社會互動情形，因當時當地的社會而異，不能超越社會，受到社會的拘限，例如：英國的社會是比較謙遜的，相互尊重並現實的。不論保守黨或工黨執政，反對黨均受到尊重，反對黨是英（女）王陛下的忠貞反對黨（Her Majesty's Loyal Opposition），人們可與現政府相反對而不為國家敵人，亦可以為反對黨而不為叛逆。在選舉期間執政黨與反對黨相互尊重，不為己甚。行為乖張，過份離譜，不僅不能出奇致勝，而且弄巧反拙，不為社會所容。

在美國，有些地方公民水準很高，競選竟在無聲無息下進行，倘非對政治比較敏感，不會感受出來。沒有喧嚷的競選活動，人們只能在禮堂上、或電視上看到片斷的競選花絮，以及在報紙上和信箱上看到候選人的政見。偶而亦會察覺到由中立客觀的市民所組成的選舉委員會為選民公平地介紹並比較候選人對公共問題的不同看法（註五四）。在這種社會，選舉不會意氣、感情用事。一切光怪陸離的現象不可能發生。

在臺灣，早期的選舉，竟有候選人到處呼救，苦肉計、要人同情，或抬着棺材，或把年老的父母親拖上宣傳車，在炎日下拜託拜託。甚至最近的，亦有斬雞頭發誓的。並且亦有人每選必競，只要競選了幾次，便可提高知名度，而遲早可獲當選（註五

54: 例如康州有：The Connecticut Citizen Action Group and the Connecticut Citizen Research Group, 1978 Gubernatorial Profile (Connecticut, August 1978).

五)。這些互動方式，會被社會所容忍，並且得逞，社會本身要負很大責任。亦即社會本身如果沒有進步，則選舉的互動方式，仍然會停留在原來的那種情況。只要社會進步了，一切光怪陸離的現象不僅不能得票，反而會失票，受到社會的拘束。

伍、選舉在知識思考模式中的情形

公共問題的解決係由社會互動，但在互動過程中，並沒有排除知識思考。知識思考補充社會互動的不足。知識思考幫助社會互動的參與者確定其在社會互動過程中的有利角色，以及扮演此角色的有利策略。並且診斷、評估、改進社會互動的方式。選舉是一種社會互動方式，在選舉過程中亦沒有排除知識思考，不過這種思考是局部的黨派分析（*partisan analysis*），不盡似林布隆（*Charles E. Lindblom*）所稱的整體的周全分析（*synoptic analysis*）〔模式1〕，但要運用知識思考來解決問題上是類似的。選舉係在表達意願，為何仍需要知識思考，有其必然的原因如下（註五六）：

（一）資源的稀少 人們的時間、財力、精力均是有限的，不是無窮的。因此不可能有無窮的意願，在同一個時間，只能做一件事，不能做兩件事，做了這件事，便要同時放棄做其他的事。一

55: 馬起華，「競選花樣之研究」，政治學報，第六期，（民國六十六年十二月），頁 289-307。

56: 參考美國政治的基本假定，見 Roy L. Meek and Larry L. Wade, Democracy in America: A Public Choice Approach (North Scituate, Mass.: Duxbury Press), pp. 1-26.

分錢投注於某件事上，便不可能投注於另外事情上；亦即投注於此事上，必須同時放棄投注於其他事上，一個人做這件事，便要放棄做其他事，因為一個人不能在兩個不同地方同時出現在做不同的事。資源既稀少，便逼迫人們不得不在各種情況下做決定，只能選擇一種意願。於是便需要知識思考，衡量利弊輕重，挑一個您認為最好的意願。

(二) 需要的不滿足 問題是因人們的需求、受剝奪、或不滿足而須解決的。如果人們滿意於現狀，沒有問題，便不會想要用知識思考去改變現狀。就是因為人們的需要不滿足所以才會要動動腦筋去解決問題，達到滿意的結果。

(三) 人們是自利的 人性上的普遍趨勢：人是自利的，雖然有時候以「公益」的名義出現，但其骨子裡頭却隱含着私利，拉斯威爾 (Harold D. Lasswell) 有個公式認為：政治人經常隱藏自己私人的動機，將之理由化轉換為公共利益，而為自己的行為辯護 ($p \{ d \{ r = P \}$) (註五七)，即指此。「人不為己，天誅地滅」，為了私利，巧盡思慮，要應用知識思考。

(四) 人是理性的 如果有幾種可供選擇的情況下，一般情況下人們會選擇他認為最好的。其公式為「兩利相權取其重，兩害相

57: Harold D. Lasswell, Psychopathology and Politics (

Chicago: University of Chicago Press, 1930), pp. 75-76.

p: private motives; d: displacement onto a public object;

r: rationalization in terms of public interest; P: Political Man.

比取其輕」($B_i - C_i > B_k - C_k$) (註五八)。利害得失要比較分析，因此要用知識思考。

(五)參與社會互動係要將其意願加諸別人。人們的意願如果由其個人便可達成，便屬於私事的範圍；如果與他人相關係，須藉公共力量達成者，便屬公共問題，就要參與社會的互動過程。要順遂己願，便須他人支持其意願，於是「貫輸」、「宣傳」、「廣告」、「遊說」、「說服」、「命令」、「交易」等做法便產生。要能得體，恰到好處，發揮效果，則有賴知識思考，巧予運用 (註五九)。

(六)人們所知者有限。人們所擁有的資訊是不充足的，常有許多不確定的因素存在。對於已把握的資訊便要充分珍惜與利用，對於未能掌握之部份便要追求與檢證。這兩者均須發揮知識思考始為功。資訊越充足，所做的決策越具體，意願亦越易達成。

選舉過程既需要知識思考，其內部情況如下：

(一)知識思考使人們在選舉過程中較為理性

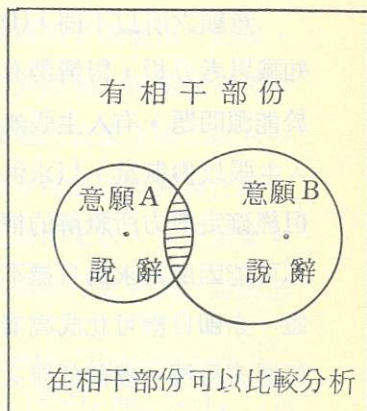
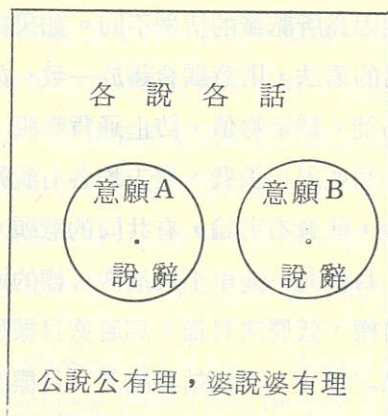
在選舉過程中，候選人與選民的分析是局部的，不是整體的，只是對自己的意願或主張予以理由化，在說理上求其站得住腳。透過了知識思考，可使自己的意願更有支持的基礎，亦更有信心，即「理要站得住」。人們對問題的察覺與認定，開始都只是

58: William Riker and Petter Ordeshook, An Introduction to Positive Political Theory (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1973), pp. 45-77. Alternative i is preferable to k where B =benefits and C =costs.

59: Charles E. Lindblom, op. cit., pp. 26-28.

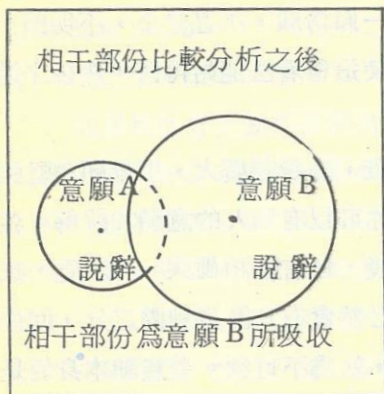
一種感受、一種希望、甚至一種一廂情願，不甚健全，不明朗；大部份是情感的、情緒的；爲了使這種看法能站得穩，然後才進一步分析，找一些說辭。

說辭即在擴展自己意願的論證，論證越廣大，則意願越堅強，對別人亦越有影響力。而別人亦可以有別人的意願和說解。各個人支持其意願的說辭越擴大之後，必有些相衝突、相矛盾、或相重疊的部份。在這些相干部份必然會有其優劣利弊之分，而能使意願有所比較，判別孰爲可欲，孰爲不可欲。蓋意願本身便是一種選擇，在確定選擇的情勢、選擇的目標、選擇的憑藉下，會有大家容易接受的意願。

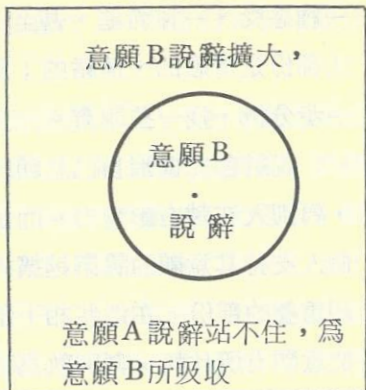


(一)

(二)



(三)



(四)

意願之所以不同，(1)可能因為所認識的情勢不同。如果經由知識思考分析，對情勢有共同的想法，則意願會趨於一致。如對於能源問題，有人主張無限貼補，穩定物價，防止通貨膨脹；有人主張以價制量，以求供需平衡並遏止浪費。雙方均各有說辭，但經確定雙方所瞭解的情勢後，便會有定論，有共同的意願。(2)亦可能因所追求的目標不同。目標是一連串不同層次目標的連續體，亦即目標可化成高層次目標、低層次目標。高層次目標吸收低層次目標。幾個低層次目標之優劣，可以站在高層次目標的層面，經由知識思考判斷加以比較，而可以有定論。另外(3)，亦可能對於自己的憑藉估計錯誤，而致意願的選擇上有所偏差，如經由分析瞭解自己確實具體的憑藉，則意願的抉擇會趨於定論。

透過知識思考，使人們在選舉過程中較為理性，理性有三個特性：(1)一致性、(2)工具性、(3)傳遞性。一致性指個人不能同時認為X較Y好，Y又較X好。工具性指當人們認為X較Y好時，

假使 a 會導向 X，b 會導向 y；人們會選擇 a 而不是 b。傳遞性指當人們較喜 x 而不是 y，較喜 y 而不是 z 時，人們會較喜 x 而不是 z（註六〇）。這三種特性均經由知識思考比較分析中得之。

(二) 知識思考刺激公共問題的界定

每一個人對於同一個公共問題的察覺、感受、認定因各人的背景互殊，不會一致的。而且最初人們對於公共問題的瞭解亦是模糊的；並且是偏頗的，只是從自己的觀點直覺地出發。有了知識思考使人們擴大認識的範圍，刺激了不同觀點之間的相互比較，相互溝通，認識亦因而加深。

但知識思考並不是憑空而來，在選舉過程中，競選活動是必要的，不論是廣告、宣告、演講、大眾傳播媒介的應用、討論、辯論等等均能刺激人們去思考，而對於公共問題的瞭解較有清晰的概念，尤其能夠認識候選人對於公共問題的政策主張（註六一）。而候選人準備競選活動，第一步便要弄清楚選民興趣什麼，關切那些問題，以便研究清楚，提出對問題的看法，爭取選票。下一步便要運用各種競選策略，和大眾傳播媒介塑造選民對候選

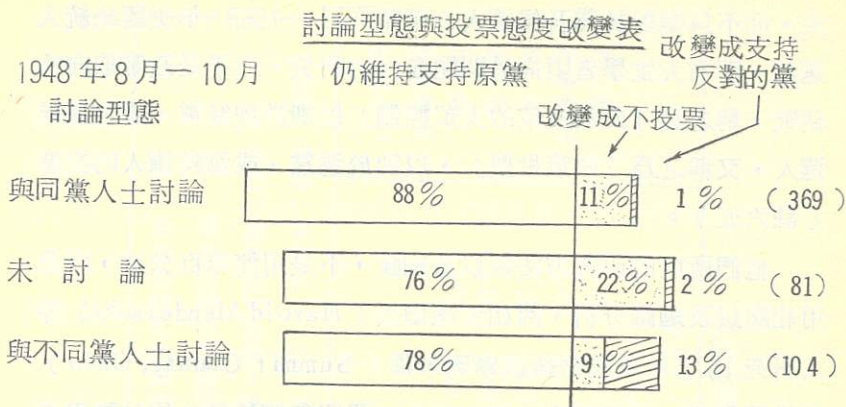
60: 有關理性的討論，請見： Anatol Rapoport, Strategy and Conscience (New York: Harper & Row, 1964), pp. 7-11.

61: John Ehrlichman, "The Effects of Elections on Doing the Work of Government", in The Impact of the Electoral Process, eds, Louis Maisel and Joseph Cooper (Beverly Hill, Calif. : Sage, 1977), p. 293.

人的好印象，及對於公共問題贊成候選人政見的好觀感（註六二）。

在早期的研究，探討知識思考在選舉過程中的作用，是在加強政黨的認同，或在改變政黨的支持，而不是以問題取向為標準。例如貝勒遜（Bernard R. Berelson）等人研究 1948 年美國總統選舉，紐約州厄買拉（Elmira, New York）的選舉行為。發現討論的型態與對黨的支持有密切關係，與立場相反（黨）的人士討論，較容易改變立場；與同黨人士討論，更加深立場；而未經討論的選民，則容易不關心選舉而不去投票，如下表（註六三）。

-
- 62: Stephen Hess, The Presidential Campaign: The Leadership Selection Process After Watergate (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1974), pp. 44-52.
- Dan Nimmo, The Political Persuaders: The Techniques of Modern Election Campaign (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1970), pp. 5-6, 69.
- 63: Bernard R. Berelson, Paul F. Lazarsfeld, and William N. McPhee, Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign (Chicago: The University of Chicago Press, 1954), p. 120.



另外，楚勒耶(Edward C. Dreyer)等人研究1956—1960年，美國總統選舉亦證明政治知識高低與是否支持同黨有密切關係，如下表(註六四)。

1956—1960 總統選舉，政治知識與投票態度關係表

知識面	兩次均投同黨 (N=712)	兩次各投不同黨 (N=207)	只投一次 (N=220)	兩次均不投票 (N=201)
高	49%	33%	19%	11%
中	32	32	35	17
低	19	35	46	72%
總計	100%	100%	100%	100%

但政黨有其政綱、政見，對於政黨態度之不同，亦可以隱含表示對於公共問題看法之不同。知識思考是有助於公共問題的界

64: Edward C. Dreyer and Walter A. Rosenbaum, Political Opinion and Behavior: Essays and Studies (Belmont, Calif.: Wadsworth, 1970), p. 410.

定，而不只是對於黨及候選人之認識而已。1968年美國總統大選起，即有大批學者傾向於問題取向的研究，而不是政黨取向的研究，稱之為「公共政策的大眾控制」以別於控制黨，或控制候選人，又稱之為「政策投票」，以別於選黨、或選候選人的投票（註六五）。

他們所用的研究方法較以前細膩，不是用簡單百分比，而是用相關以及迴歸分析，例如孟德爾松（Harold Mendelsohn）等人研究1972年美國總統選舉珊米郡（Summit County, Ohio）的投票行為，例如下表（註六六），說明競選活動中的知識思考，對投票的公共問題解決界定上有明顯的影響。

65: Gerald M. Pomper, "From Confusion to Clarity: Issues and American Voters, 1956-1968", The American Political Science Review Vol. 66 No. 2 (June 1972), pp. 415-470.

Banjamin I. Page and Richard A. Brody, "Policy Voting and the Electoral Process: The Vietnam War Issue," The American Political Science Review Vol. 66 No. 3 (Sept. 1972), pp. 979-995.

Michael Margolis, "From Confusion to Confusion: Issues and the American Voter (1956-1972)", American Political Science Review Vol. 71 No. 1 (March 1977), pp. 31-43.

Arthur H. Miller and Warren E. Miller, "A Majority Party in Disarray: Policy Polarization in the 1972 Election", American Political Science Review Vol. 70 No. 3 (Sept. 1976), pp. 753-849.

66: Harold Mendelsohn, Garrett J. O'Keefe, The People Choose a President: Influences on Voter Decision Making (New York: Praeger, 1976), p. 104.

問題指標和投票意願的迴歸分析 (1972)

	早決定 (7-9月)			晚決定 (9-10月)			實際投票 (11月)		
	r	r ² Added	Beta	r	r ² Added	Beta	r	r ² Added	Beta
越	-.35	5.5%	-.23	-.23	4.7%	-.18	-.24	10.6%	-.24
戰	-.40	16.1	-.27	-.14	2.4	-.11	-.33	6.3	-.22
社	-.30	3.3	-.19	-.19	1.7	-.14	-.28	3.6	-.18
會	.08	0.8	.05	-.07	1.3	-.10	-.07	0.7	-.07
福	.08	0.1	.05	.04	0.2	.02	.08	0.2	.06
利									
道									
德									
罪									
整									
體									
變									
項									
解釋 (R ²)			25.9%			10.3%			21.4%
			(N=462)			(N=141)			(N=618)

說明 給分：Nixon = 1分，McGovern = 2分

低分：越戰指反越戰，社會福利指贊成更多社會福利
 經濟指政府更採取行動，道德指更「自由」
 犯罪指政府採取更嚴厲措施

(三)知識思考引發介入選舉的意願

選舉期間，各種競選活動多彩多姿，無非要引誘人注意，而其實質內容是要人去瞭解候選人對於公共問題解決的立場，去想，去比較，好投下一票，支持候選人或黨，而選民亦在各種不同的解決方案中，挑一個認為對於自己最有利的，投下一票。

這種情形以政治經濟學（Political Economy）的理論來比喻，選舉過程就好像在市場裡的交易行為，有人願意到市場來賣東西，因他在市場裡可以找到顧客，可以賣出貨物，賺到錢，而顧客亦願意到市場來買東西，因他可以在市場買到他要買的東西，這兩方面均斤斤計較，賣東西的老闆想要賺更多的錢，買東西的顧客想要以最便宜的價錢買到最實惠的東西，雙方都是自利的。但是老闆如果賣太貴了，顧客不會上門，會去找別家；反之，顧客如果出錢太少，不是買到爛貨，便是買不到好東西。

政黨、候選人就好像在市場上賣東西，尋求利潤的老闆或企業家，為了使他們能夠獲得權位（公職）與保持權位（公職），所以制定了他們相信能夠獲得大多數選票的公共問題解決方案（政策），其理由就如同老闆或企業家，賣他們相信會獲得最大利潤的產品相同。而選民就好像在市場上，尋求合適於自己要用的東西將之買回來的顧客一樣，為了使自己的錢，花得更經濟有效，便貨比三家不喫虧，斤斤計較。選民的選票就像顧客在市場上所帶的錢，要投對於自己有利的一票。

在市場上，買賣雙方均用知識思考，精打細算，引誘他們要相互從事交易行為。例如：賣方運用各種商場戰術，或大登廣告，或大事宣傳解說，引誘顧客上門，刺激顧客購買慾；其情形與

政黨、候選人運用各種競選策略，或印宣傳單、演講、討論，或辯論、舌槍唇戰，或其他花招，引誘選民注意公共問題，刺激選民支持他們，投他們一票相類似。

買方在日常生活上有許多需要，不解決不行，希望有人能發明，能生產，能賣出來，方便大家。顧客願意買，便引誘老闆、企業家去思考設計，設廠生產，想要大撈一把，賺一筆大錢。其情形與選民在日常政治生活中碰到許多問題，亟需解決，但不知問題的具體情形，不能只是頭痛醫頭、腳痛醫腳，要把問題的癥結找出來，才能對症下藥；選民願意界予公職（權位）給能夠提出他們滿意方案的人，引誘了政黨，候選人願意思索問題，提出解決方案相類似。知識思考引發介入選舉的意願（註六七）。

實際例子，可以再引用孟德爾松（Harold Mendelsohn）等人研究 1972 年美國總統選舉的情形，發現政治知識與決定政治態度之遲早有密切關係，知識越高的選民越早決定其投票的意願，知識越低的人越晚決定其投票的意願，亦即知識越低之選民之所以後來亦決定要去投票，是受到競選活動，刺激知識思考，被

67: Charles E. Lindblom, Politics and Markets: The World's Political - Economic Systems, pp. 161-169.

Anthony Downs, An Economic Theory of Democracy (New York: Harper, 1957).

James M. Buchanan and Gordon Tullock, The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy (Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan, 1962).

國內首先介紹「政治經濟學」是：袁頌西，「理性與政治行為：湯斯、布卡南、鐵洛克，三氏理論之分析與檢討」、食貨、復刊一卷一期（民國六十年四月），頁39-49。

引發了要去投票的意願（註六八）。

政治知識與政治態度（1972）

自己認定 政治知識	全 (N=618)	早決定 (7-9月) (N=462)	晚決定 (9-10月) (N=81)	改變 (N=60)
高	40 %	41 %	37 %	33 %
中	25 %	26 %	19 %	27 %
低	35 %	33 %	44 %	40 %
實際政治 知識				
高	19 %	19 %	17 %	17 %
中	42 %	42	43	43
低	40 %	39	40	40
[競選活動參與]				
高	32	35	16	22
中	35	34	42	38
低	33	31	42	40

由上表再配以密西根大學調查研究中心調查選民何時決定其投票的意願，便可充分說明黨大會及競選活動所帶給選民知識思考的刺激，引發選民投票的意願之情形（註六九）。

68: Marold Mendelsohn and Garrett J. O'Keefe, *op. cit.*, p. 56.

69: William H. Flanigan and Nancy H. Zingale, *op. cit.* p. 158.

1948—1972美國總統選舉投票意願決定時間表

決定時間	1948	1952	1956	1960	1964	1968	1972
黨大會之前	37%	34%	57%	30%	40%	33%	43%
黨大會期間	28	31	18	30	25	22	17
競選活動期間	25	31	21	36	33	38	35
不記得	10	4	4	4	3	7	4
共計	100%	100%	100%	100%	100%	100%	99%
n =	424	1251	1285	1445	1126	1039	1119

在極權國家，知識思考亦可以引發選舉的意願，與民主國家情形不同，民主國家是「市場型」的知識思考，而極權國家是「神壇型」的知識思考。在極權國家，為解決公共問題「賢明的人」，經由周全的知識思考，發現了「真理」，必須要有選舉的機會（神壇），將「真理」很有技巧地經由討論、煽動、宣傳，貫輸給平庸的大眾。蘇聯中央書記處有煽動宣傳部，並有布爾塞維克煽動者（Bolshevik Agitators）便有如教士在傳播「福音」，在教人信仰「真理」，「信我者得永生，不信我者入地獄」。而選民亦需要選舉，在投票中表明他們肯定共黨政權的合法性與揭發「忠誠」，以舒解他們在嚴密恐怖統治下的不安全感；正是一個沒有安全感、遭受痛苦挫折缺乏信心的人，需要膜拜神祇，信奉「真理」一樣（註七〇）。

四、一般選民的知識思考是粗略的

選民雖然介入選舉，但在選舉過程中，選民有自己的工作，

70: Charles E. Linblom, *op. cit.*, pp. 52-62.

有自己的私人生活，他如果花費太多時間於蒐集他有興趣的資料，並參與有關的政治活動，對他（一般選民）來說，並不划算。他所獲得的資訊，有些只是道聽塗說，往往不會仔細地注意其內容，對公共問題解決所做的決定，亦只是過得去就好了（mudding through），不必太認真（註七一）。例如，1973年哈里斯民意測驗（Harris Poll）調查選民對於基本政治事實瞭解的情形，可見一斑（註七二）。

公眾對基本政治事實的認識（1973）

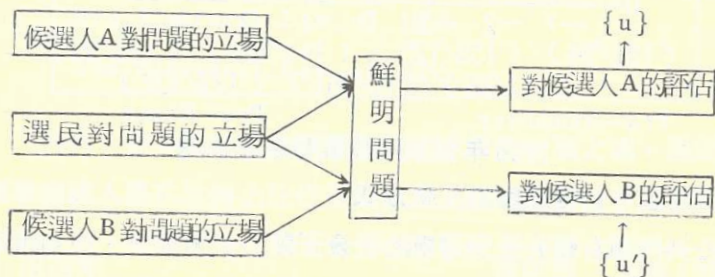
資 訊	正確答案百分比
州長姓名	89%
州長政黨別	77
一位參議員姓名	59
該參議員政黨別	53
第二位參議員姓名	39
該參議員政黨別	36
一位眾議員姓名	46
該眾議員政黨別	41
國會的組成	62

選民對於政治的基本事實認識不高，便遑論知識思考會有多深入。在這種情況下，要以選舉控制公共問題的解決便很成問題

71: Aaron Widavsky, *op. cit.*, pp. 256-57.

72: George C. Enwards III and Ira Sharkansky, *op. cit.*, pp.

；及其結果，公共決策便既不是理性，亦非不理性（註七三）。因其不能完全滿足政策投票的充分必要條件。其充分必要條件為，(1)選民認為某公共問題是鮮明的，選民與公共問題相連結，(2)選民對該鮮明問題有其意願，並以其意願（立場、態度）來投票，(3)選民必須察覺到候選人或黨對於該公共問題的意願或解決方案。其情形如下圖（註七四）：



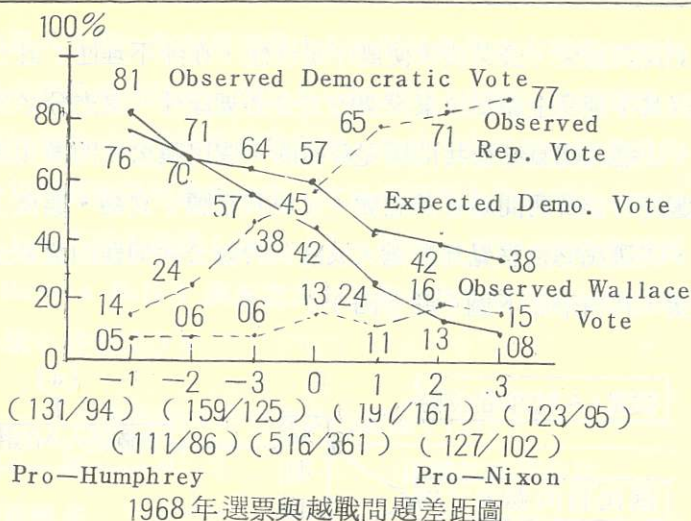
政策投票的充要條件圖

在政治基本事實以及知識思考不深入的情況下，對上述三條件便不能充分滿足，在投票上便有所偏頗，產生差距。例如貝吉（Benjamin I. Page）研究 1968 年美國總統選舉有關尼克森和韓福瑞對越戰的爭論，發現民主黨的選票在預期上以及實際上所觀察到的結果便有問題差距（issue distance）（註七五）。

73: Roy L. Meek, and Larry L. Wade, *op. cit.*, pp. 14-16.

74: Benjamin I. Page, "Comment: The Assessment of Policy Voting," *The American Political Science Review* Vol. 66 No. 2 (June 1972), p. 456.

75: *Idem.*



五、知識思考影響選舉的互動方式

公共問題有賴於透過選舉的社會互動方式來解決，而知識思考在其間的作用，第一便是診斷、評估、改進其互動方式。要以選舉來解決公共問題，選舉制度本身便要公平，並具有代表性以及能力性。選舉這一套互動方式不能對參與其間的任何人有失公平的現象，任何人的意願均受到尊重，並且是平等的。選舉必定像一面鏡子反映社會的意願，不能失真失實，不能以少數代表全體，造成以偏蓋全的現象。經由選舉所產生的公職人員，要有任事的能力，貫徹所反映的意願。

但是人類的智慧並不是完整周全而無欠缺，選舉制度的設計經常時過境遷，漏洞百出；因此便要靠知識思考再診斷、評估、改進選舉制度。例如法國的下議院選舉制度，在第四共和時代是比例代表制（PR），在第五共和國便因比例代表制易造成政局不穩定，便改成二次投票制（The Second Ballot）。而在第四共和的比例代表制亦常因是否公平且具反映真實現狀，爭議頗多，

亦常修改選舉制度，其情形如下表（註七六）。

法國（1945—58）選舉法修定表

The Electoral Law of 1945
The Abortive Electoral Law of April 1946
The Electoral Law of October 1946
The Electoral Law of 1951
The Electoral Law of 1955
The Electoral Law of 1958

另外，像美國總統的選舉制度，亦頗值疵議之處，選民票與選舉總統人票在比例上往往差距很大。最明顯的例子如（註七七）：

	選民票	選舉人票	
1876年			
民主黨候選人 Samuel Jones Tilden	4,287,670	184	
共和黨候選人 Rutherford Birchard Hayes	4,035,924	185	當選
1888年			
民主黨候選人 Grover Cleveland	5,540,365	168	
共和黨候選人 Benjamin Harrison	5,445,269	233	當選

76: Peter Campbell, French Electoral Systems and Elections Since 1789 2nd ed. (Hamden, Conn.: Archon Books, 1965).

77: Svend Petersen, A Statistical History of the American Presidential Elections (New York: Frederick Ungar, 1963), p. 46,55.

當時美國之所以採用選舉團制 (Electoral College) ，衛達夫斯基等人研究，認為着重在三權的制衡，不要使國會內部的南方農業各州的影響力，又重複地出現對於總統選舉的影響力上。但由於現在時過境遷，改革之聲已甚囂塵上 (註七八) ，而要改為直接民選。

第二，知識思考在既有的這一套選舉互動過程，幫助參與者確定其有利的角色以及扮演其有利角色的策略。用不用知識思考不僅影響誰會當選、公共問題怎麼解決，並且影響選舉內部互動的形態。在競選活動中候選人第一步便要瞭解選民。尼莫 (Dan Nimmo) 將選民分為四類型 (註七九)：

	留心選舉的選民	不關心選舉的選民
早決定者	再加強其態度	動員，或不可能動員
晚決定者	改變其態度，並予以動員	激 動

競選活動目標的選民類型

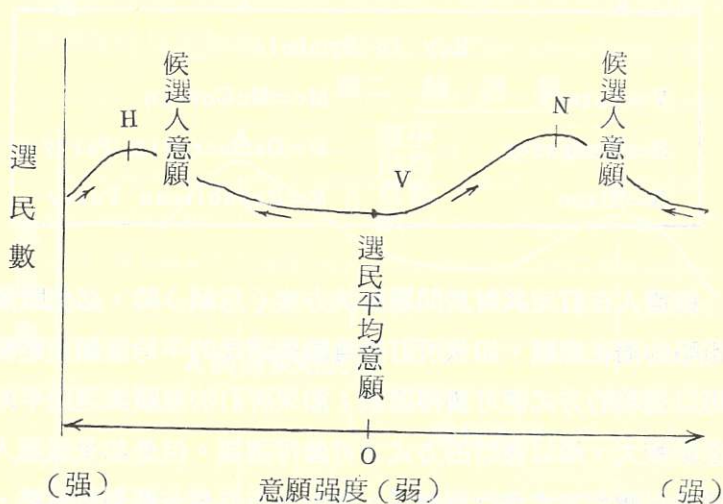
對於每一類的選民所採取的策略不同。

78: Nelson W. Polsby and Aaron B. Wildavsky, Presidential Elections: Strategies of American Electoral Politics 2nd ed. (New York: Charles Scribner's Sons, 1968), pp. 242-50.

Lawrence D. Longley and Alan G. Braun, The Politics of Electoral College Reform (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1972).

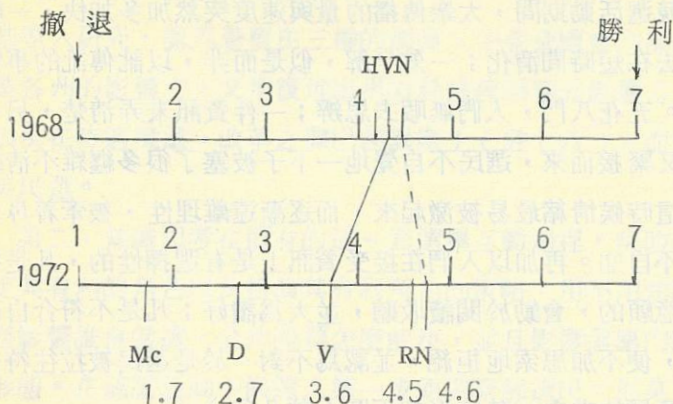
79: Dan Nimmo, op. cit., p. 25.

在競選活動期間，大眾傳播的量與速度突然加多加快，一般選民無法在短時間消化；一知半解，似是而非，以訛傳訛的事情相當多。五花八門，人們無暇去思辨；一件資訊未弄清楚，另一件資訊又緊接而來，選民不自覺地一下子被塞了很多纏雜不清的資訊。這時候情緒最易被激起來，而逐漸遠離理性，被牽着鼻子走而毫不自知。再加以人們在接受資訊上是有選擇性的，凡是符合自己意願的，會勤於閱讀收聽，並大為讚好；凡是不符合自己意願的，便不加思索地拒絕，並認為不對。於是選民被拉往符合候選人意願的方向。其情形如下圖（註八〇）。

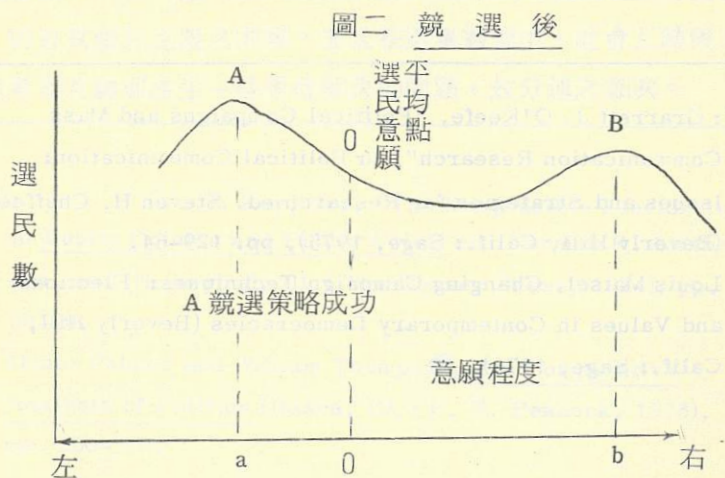
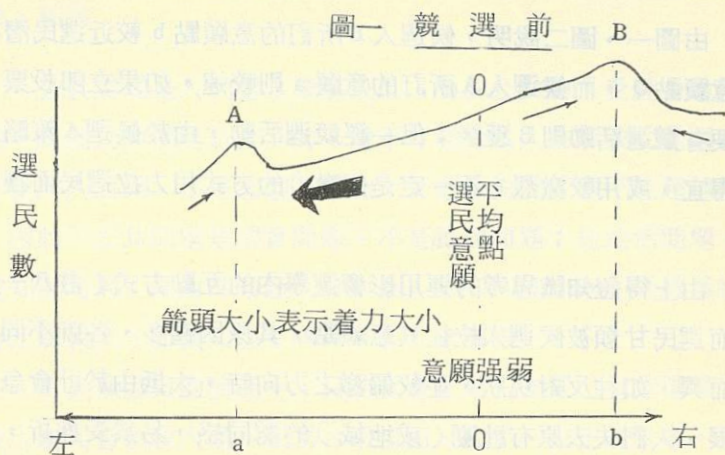


1968—1972 美國總統選舉越戰意願分配圖

80: Arthur H. Miller, Warren E. Miller, Alden S. Raine, and Thad A. Brown, "A Majority Party in Disarray: Policy Polarization in the 1972 Election", American Political Science Review Vol. 70 No. 3 (Sept. 1976), p. 759.



候選人在訂定其對於問題解決方案（意願）時，必先瞭解選民粗略的潛在意願，如果所訂的意願與選民的平均意願差距較少，則以溫和的方式便可獲得選票；如果所訂的意願與選民平均意願差距較大，則以激烈的方式才可獲得選票。但是如果候選人一方開始以激烈方式進行選舉了，則另一方亦要有應對的策略，以防止激烈的方式得逞。



由圖一、圖二說明，候選人 B 所訂的意願點 b 較近選民潛在的意願點 O，而候選人 A 所訂的意願 a 則較遠，如果立即投票，不要有競選活動則 B 獲勝；但一經競選活動，由於候選 A 策略運用得宜，或用較激烈（不一定是偏激）的方式用力拉選民而獲勝。

由上得證知識思考的運用影響選舉內的互動方式（註八一）。而選民甘願被候選人拉往其意願點，其原因甚多，各就不同情況而異，如往反對現狀，並較偏激之方向時，大抵由於社會急促發展，人們失去原有社團（或地域）的認同感，易於受挫折，不滿現狀；並因有人（候選人）帶頭負責，減輕其自我責任感，而

-
- 81: Grarrett J. O'Keefe, "Political Campaigns and Mass Communication Research", in *Political Communication: Issues and Strategies for Research* ed. Steven H. Chaffee (Beverly Hill, Calif.: Sage, 1975), pp. 129-64.
- Louis Maisel, *Changing Campaign Techniques: Elections and Values in Contemporary Democracies* (Beverly Hill, Calif.: Sage, 1976).

敢冒然隨之附和吶喊（註八二）。

陸、結論

公共問題是人們認定要解決的，屬於公共的，受社會的拘限的。既然公共問題是公共的，便不可能由私人來解決；是認定的，便因人而異，不是客觀具體的；受社會拘限，便不能超越社會。因此，公共問題是現實問題，不是真理問題；是政治問題，不是知識問題；要由林布隆（Charles E. Lindblom）所認為的社會互動模式，即模式 2（Model 2）來解決。

在人類歷史的演進中，目前社會互動的方式已進到選舉，以數人頭代替砍殺人頭，較為合乎自由、公平、公正的原則，亦較為理性，切合人道。但以選舉來解決公共問題並不是沒有其困境，仍有其難以克服之困難。並且在選舉過程中，社會互動與知識思考相互纏雜產生一些亟待解決的問題，茲分述之如次。

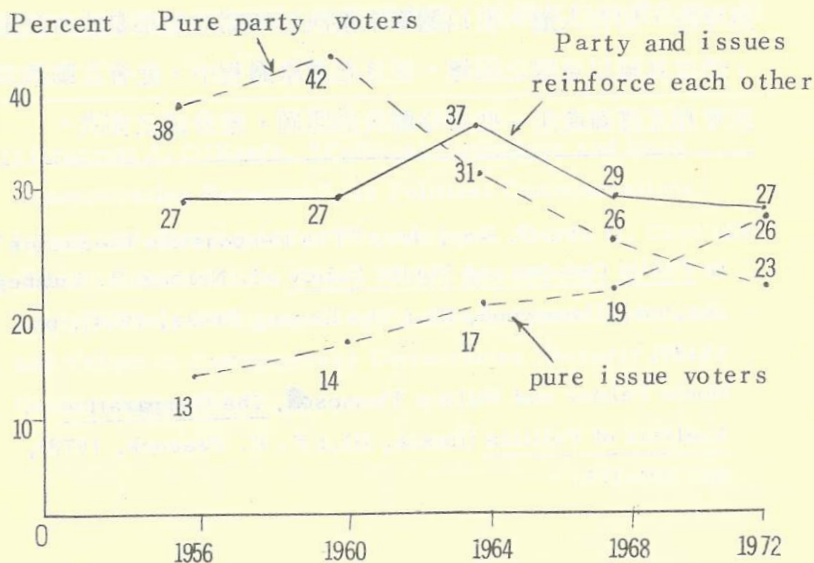
82: V. O. Key, Jr., "The Responsible Electorate", in Public Opinion and Public Policy ed. Norman R. Luttbeg rev. ed. (Homewood, Ill.: The Dorsey Press, 1974), pp. 69-89.

Monte Palmer and William Thompso~~n~~, The Comparative Analysis of Politics (Itasca, Ill.,: F. E. Peacock, 1978), pp. 260-314.

一、以選舉解決公共問題有其困境

(一)有許多公共問題但却只有一張選票

近年來美國學者研究投票行爲，在爭論美國選民到底是以政黨取向呢？還是問題取向？或候選人取向？目前的趨勢似乎以問題取向略佔上風，例如奈伊（Norman H. Nie）等人著的「改變中的美國選民」一書，1976年出版，到1978年已再版四次，認爲美國選民逐漸趨向問題取向，而政黨取向逐漸末落。他們所做的研究圖表如下（註八三），一目瞭然。但這一類的論點仍被馬古力（Michael Margolis）檢視各有關發表的論文，認爲有待商榷的必要（註八四）。



83: Norman H. Nie, Sidney Verba, and John R. Petrocik, *op. cit.*, p. 302.

84: Michael Margolis, *op. cit.*, pp. 31-43.

其中難以克服的癥結點是選舉期間有許多鮮明的公共問題，但投票時，却只有一張選票，而且選舉是在選候選人，不是公民投票在表決某項問題。在這種情況下，要以選舉來解決公共問題便成困境。例如在前述孟德爾松（Harold Mendelsohn）等人研究 1972 年美國總統選珊米郡（Summit, Ohio）的投票行為為例，選民認為尼克森與麥高文在越戰、福利、租稅、黑白種族、經濟等問題有明顯的不同意見，但如果某一選民在越戰問題上贊成尼克森，而在經濟問題上贊成麥高文，他不能分開越戰問題、和經濟問題，投兩張票，他只能投一張票，如果他對越戰問題的看法比較堅持，他便投票給尼克森，而犧牲了對經濟問題表示意見的機會，如此在計算問題投票上便相當困擾（註八五）。

不過，在選舉期間雖不能由選舉一一解決各個鮮明問題，因為選票只有一張。但仍可藉以解決整體大政方針的政策問題（註八六）。

（二）選票只能表決問題的單一面

縱使在選舉中只表決一個問題，仍有其困境。公共問題是相錯綜複雜的，投票只能投贊成或反對，或支持某候選人的主張，或不贊成另一候選人的主張；對於一些細節，投票者便無法過問。例如某候選人提出新稅制的主張，選民所做的抉擇只能做廢

85: Harold Mendelsohn and Carrett J. O'Keefe, *op. cit.*, p. 100.

86: Benjamin Ginsberg, "Elections and Public Policy", *The American Political Science Review* Vol. 70 No. 1 (March 1976), pp. 41-49.

棄舊制、與贊成新制的表示，對於新制的種種條件、內容可能仍可以有各種主張，但選民在投票中無法做更細膩的要求。

(三) 多種選擇上的困惑

假定在選舉中只關切到一個共同的鮮明問題，有三個候選人，各提出不同的解決主張，多數決便很成問題。例如有三分之一的人贊成甲案優於乙案，乙案優於丙案；亦即甲案優於丙案。又有三分之一的人贊成乙案優於丙案，丙案優於甲案，亦即乙案優於甲案。另有三分之一的人贊成丙案優於甲案，甲案優於乙案。其結果是有多數的人贊成甲案優於乙案，有多數的人贊成乙案優於丙案，但仍却有多數的人贊成丙案優於甲案，而不是甲案優於丙案（註八七）。

個人意願情形

個人種類 \ 意願	實際意願	推理意願	假定人數(120人)
A	甲優於乙，乙優於丙	甲優於丙	(三分之一) 40人
B	乙優於丙，丙優於甲	乙優於甲	(三分之一) 40人
C	丙優於甲，甲優於乙	丙優於乙	(三分之一) 40人

整體意願情形

整體單位 \ 多數	實際多數		推理多數	實際多數
整體意願	甲優於乙	乙優於丙	? 甲優於丙	丙優於甲
人數	多數(80人)	多數(80人)	?	多數(80人)

二、知識思考與社會互動相纏雜

探討選舉不能只偏於社會互動的過程，亦必須注意及知識思考，兩者相互纏雜，相互影響。知識思考使人們在選舉過程中較為理性（自利），刺激人們對公共問題的注意及界定（註八八），引發介入選舉互動過程的意願，並足以影響甚至改變其社會互動的方式；而在選舉過程中首重競賽規則的遵守，相互容忍差異，相互需要，而不是相互排斥；因此知識思考不是毫無邊際，要有守有為，限定於競賽規則的框框之內，不能譏諷巧詐，挖空心思，影響選舉的自由、公平、公正原則。但這些並不是可以說理說得通的或設計一套規定加以限制，實質上最後還是靠整體社會互動來解決，茲分誘因和能力引伸如下：

（一）選舉活動形態的誘因問題

選舉內部的社會互動情形是受到整個社會結構、文化觀念的拘限。公共問題產自於社會，有怎麼樣的社會便會有怎麼樣的公共問題。公共問題必須由社會解決，無法只斤斤於選舉過程中內部的互動情況。各種的設計、說理，如果未與整個社會的情況相配合，一切都會打折扣或落空。這是衛達夫斯基（Aaron Wildavsky）在其鉅著「向權力說真理：政策分析的藝術和技巧」一書中所再三強調的（註八九）。國內的學者有此看法者不之其人

88: Maxwell E. McCombs and Donald L. Shaw, "The Agenda-Setting Function of Mass Media," Public Opinion Quarterly Vol. 36 No. 2 (Summer 1972), pp. 176-87.

89: Aaron Wildavsky, Speaking Truth To Power: The Art and Craft of Policy Analysis (Boston: Little, Brown & Co., 1979).

，薄慶玖教授云：

其實以選舉法規限制競選活動，乃係治標方法，僅憑此，實難保障選舉之自由、公平與公正。因此，我們應該從治本着手，提高國民政治意識，深植國民守法精神，培養國民民主風度（註九〇）。

選舉活動會是怎麼樣的形態，社會整體的情況便是個誘因（incentive），不同社會有不同社會的選舉制度，及不同社會的選舉行為。要改變選舉活動形態必須從改變社會着手。亦即要解決公共問題，必先從建立起適合於公共問題妥善解決的誘因為前提（註九一）。除了國民政治意識、守法精神、民主風度外，「自利」因素亦必須考慮在內。

如果當選之後，所獲的名利很大，則所投入的活動必然是激烈的，而且是耗費的，對於競選活動及經費的限制規定便要大打折扣甚至落空。其公式為：

$$B_a - C_a \leq B_s - C_s$$

B = Benefit, C = Cost

a = activity, s = success

$$B_s - C_s = 0$$

$$B_s = C_s$$

均衡點

亦即：如所投入競選活動及經費等於當選所得，則競選活動及經費便不再增加，要限制競選活動及經費，必須從當選所得着手才有實效。如果選舉之後，又造出一批新貴，或一批特權，則對於

90: 薄慶玖，地方政府，上下兩冊，（臺北：華視文化事業股份有限公司，民國六十八年），上冊，頁 215。

91: Aaron Wildavsky, op. cit., p. 265.

選舉的各種規定均枉費心機。

如果選舉忽略了基本所在是在解決公共問題，而在誰當選，或某一黨獲勝，則選舉問題層出不窮。美國社會最近幾年已逐漸走向解決問題〔問題取向〕是一項進步的表現（註九二）。當選人在選舉所得降低之後，選舉成敗之差距亦自然隨之減少，人們亦就走向應計較問題要怎麼解決，而不是計較誰當選、或那一黨獲勝。如此，選舉的互動情況自然緩和、冷靜而安定。如果選舉的成敗差距很大，難免有候選人要以「生死鬥爭」的方式全力以赴了，社會亦就動盪不安了。一切各種選舉規定便徒成空文了，其情形如下表。

$B_s - C_s > B_f - C_f$ 如差距懸殊，則選舉過程激烈

$B_s - C_s \geq B_f - C_f$ 如差距甚小，則選舉過程溫和

$B_s - C_s \leq B_f - C_f$ 得遜於失，則選舉過程冷淡

$B = \text{Benefits}, C = \text{Costs}, s = \text{success}, f = \text{failure}$

另外在選舉過程中所投入知識思考的效果，亦影響選舉活動的型態。如果在開始競選活動前，選民的意願均已決定，游離票甚少，縱使運用知識思考策略，爭取到游離票亦不會影響到選舉大家所認定的結果，則選舉活動必將清淡。如果在開始競選活動前，選民的意願未決定，即使決定了亦很容易動搖，或者游離票

92: Austin Ranney, Governing: A Brief Introduction to Political Science 2nd ed. (Hinsdale, Ill.: The Dryden Press, 1975), 98-100.

雖少，但却影響大局；則挖空心思，投入知識思考極有效；因而競選花招百出，選舉活動便熱烈，氣氛亦緊張。要解決此一問題，社會平素便要讓公民有思索問題表達意見的機會，分担競選期間知識思考的效果。美國社會，競選活動不很熱烈，其原因在此。

(二)選舉期間承受選舉活動的能力問題

選舉期間有如河川，選舉活動有如河水。河水甚多而河川甚小，河川不勝負荷，河水一定決堤，泛濫成災，選舉暴亂因而產生。美國的選舉，每四年有一次大選，其第二年又有期中選舉，辦理選務的行政人員不會不勝其繁。因為人們的情緒、意見有更多發洩的機會，選舉期間便不會不勝負荷。英國平民院的選舉除規定原則上每五年改選，但必要時平民院仍可隨時被解散改選，人們的情緒不致抑鬱甚久，而造成選舉期間的額外負擔。

如果很久不舉辦選舉，一選舉便想要一勞永逸，則選舉期間一定相當激烈。因為機會很少而且有限，參與競爭者不得不全力以赴；失去此一機會可能再沒有機會了，縱使再有機會亦垂垂老矣。如果各種民選公職合併在一起舉行，且各種公職候選人對於公共問題的解決主張相互重複，則不僅要這麼多種公職毫無意義，且增加選舉期間的負荷。選舉問題便要爆發。

社會必須要減少選舉期間所受到競選活動的負荷，其辦法並不是削足適履，制訂各種選舉規章限制競選活動，而是在疏導競選活動的情緒與言論，選舉的次數要增加，至少每兩年必須要有一種公職選舉，每一次選舉不能有多種公職合併舉行。如此，選舉期間便有承受選舉活動的能力。

社會越急速發展，各種觀念必然雜陳；人際關係越複雜，競爭激烈，人們亦極易有不滿足感及挫折感。對於現狀的憤懣，其原因並不一定來自政府執政之不當，而是來自整個社會的發展情形，社會裡的每一份子均有責任。因此社會平素便要建立好相互疏導溝通的管道，大家相互尊重，相互容忍，相互設身處地為別人着想，不要只想到自己，自私自利，一意孤行。人們要對任何公共問題的資訊，可以隨時得到提供的機會。思考流通，便不易偏激。

選舉提供對於公共問題解決的平等機會，但並不是唯一的機會。參與的多元化，以及參與成果的多元化是相當重要的。如果選舉是公民對於公共問題解決的唯一機會，則大家要蜂擁向選舉；如果選舉是分享參與成果的唯一機會，則大家便都要登記做候選人了。於是有人便要高喊「選舉萬歲」而忽視了選舉過程中所要遵守的競賽規則（the rule of the game）了，更把「理性」置之腦後。

參與的多元化，可以疏減選民對於選舉的壓力，減輕選舉期間的負荷。選舉期間能夠承受選舉活動，公共問題才比較能夠妥善解決。除選舉之外，民意測驗、大眾傳播的報導輿情反應、政府承辦單位與相關民眾的「面對面」、「聽證會」、「行政訴訟」、「螢光夜話」、「心連心」，「國建會」……均有助於對於公共問題的瞭解，與解決；不滿情緒以及誤解曲解的資訊或言論亦易消弭於無形。

參與成果的多元化，便不會每次選舉均有一大堆人去登記競選，或每選必競。因為選舉是在解決公共問題，而不是在塑造特

權；因此誰當選，以及何黨獲勝便不關緊要，參加競選固然可以得到一點名利，但參與其他的參與途徑或方式可能獲得名利亦不少，如新聞記者、專家學者參與座談、發表言論，利害關係人參與訴訟，獲得國家賠償。不必一定要以當民選公職來保障自己的私利。在這種情形下，選舉不會令人十分熱衷，自然心平氣和，易於遵守競賽規則，走上軌道。

選舉能否解決公共問題，雖有其困境，推致最後的原由是在整體的社會情況，社會有其對選舉活動形態的誘因，以及表現選舉期間是否承受選舉活動的能力，其間是社會互動和知識思考相互纏雜，林布隆的分析模式（Two Models：Model 1 & Model 2）提供說明此一現象。

AN ABSTRACT

In the liberal democratic world, public policy making should be responsible to popular control, election is very important. Applying Charles E. Lindblom's two models of public problem solving: Model 1 & Model 2, the author discusses the reason why public problems have to be solved through election and the looseness of voter control.

It is the new trend that issue orientation of American voters is clearer in recent elections. But it still has its predicaments: the problem of one vote versus many public problems, single dimension of the vote, and the paradox of multi-choice problems. Election is a kind of social interaction, but it does not exclude intellectual cogitation. Whether public problems can be solved well through election depends on the problem of incentives to the electoral pattern and governmental capabilities to copy with the election campaign during the electoral period.

The author, discussing the radical questions

of election and its control of public problem solving, will contribute to government for holding fair election.