



建構性決策過程評估：

台灣一九八六至一九九七年的選舉

◎Eric P. Moon與James A. Robinson著
鄭純宜、廖曉晶譯

前言

選舉是最典型的選擇。選舉以一種權威的方式，任命某候選人在法定的期間內擔任某公職。參與其中的人，包括落選者和其支持者，甚至不投票的人，都知道獲勝者將取得權位。要使這樣的運作成為常規並非易事。我們將一系列的論文裡檢視台灣在地方、區域及全國性的選舉過程中，對於候選人提名、與區域或選區席次分配模式方面的創新之處。這些創新使參與者在變動劇烈的選局中，仍能尊重選舉的過程與結果。一如其他研究近年台灣政治的學者，我們依據針對特定過程或次過程（例如：投票的有效監督、電子媒體、高昂的競選活動經費以及伴隨而來的貪污與暴力威脅）的評估標準，來進行檢視。我們沿用這些習用的標準，並提高其普遍性，以期將選舉決策帶入政治決策的主流，成為評估公共秩序（由誰在何時，以何種方式，取得什麼）與建構性秩序（constitutive order，由誰來作決策）互動關係之共有基礎的一部分。

我們也注意到，構成選民所處之選舉環境的

實務運作與制度，即屬於典型的建構性秩序。此種實務運作與制度可分配權力，包括權威與有效控制。它們不一定（大多數沒有）完整地包含在成文憲章當中，它們亦可能由其他的方式建立，例如法律規範與不成文的習慣；後者同樣也屬於真正有效運作之建構性決策過程的一部分。建構性決策過程不僅包含成文憲章（如果有的話），同時亦為一涵括更廣的集合，其乃政策科學研究者注意之焦點。我們認為建構性政策為一持續的溝通與合作的過程。與評估成文憲法的標準相比，建構性政策的評估標準更廣泛、更務實，然兩者並非呈兩極的對比關係。

台灣選舉典型的特色是：電子媒體壟斷，形成對國民黨有利的局面；競選花費高昂、腐敗亂象叢生，時有暴力介入；以候選人與派系為導向，而非以政策或議題、選民觀點（即較注重特定選民族群的利益，而非一般選民的共同利益）為導向。這些存在已久的問題，造成多數人共同追求的民主目標與實際上不民主的作法兩者之間的矛盾，值得我們持續關切注意。

同時，台灣在選舉過程方面知識的快速成長亦

◎本文作者James A. Robinson是美國西佛羅里達大學（University of West Florida）的前校長及現任大學講座教授；Eric P. Moon是研究員。他們正以政策科學的方法，共同研究評估十年來台灣民主化的成敗得失。譯者鄭純宜、廖曉晶是新世紀智庫論壇的編輯委員。



值得注意，若能將其融入建構性秩序中，將有助於安定人民對民主選舉制度的期待，創造特定與整體決策過程兩者間的均衡。本文第一部份指出與台灣選舉有關的建構性問題；第二部份檢視台灣的建構性選舉決策過程中功能失靈之處；第三部份就如何強化民主制度並穩定人民對民主制度之有效運作的期待，提出策略上的建議。

1. 建構性過程的問題

1. 建構性目標

在權力與權力啓蒙的過程中，我們以一個致力實現人性尊嚴之目標的觀察者身份來寫這篇論文。這些內容涵蓋：個人的自主性；廣泛地參與我們珍視目標的塑造與共享；在對個人權利的要求與對負責式的人際互動之期許兩者間取得均衡。雖然我們分析評估的對象為台灣的建構性過程，但我們的看法是全球性且總括性的。

站在世界民主人士的立場，我們樂見穩定、自由、經常、公平和定期的選舉，特定與整體的決策過程之間維持均衡。第一個目標——維持自由、公平的選舉——普遍受到政治菁英和非菁英的支持，儘管一九九七年的建構性改變縮減了民選公職席次，但即便在七十九席省議員與省主席改為官派後，許多地方性與全國性的立法、行政公職人員選舉仍然繼續。反對終

止省級選舉的人士高喊此為民主的倒退；贊成者則以更有效的民主過程為名（也就是下面談到的第二個目標），表明自己是忠於選舉式民主的。

第二個目標為特定與整體決策過程間的有效均衡。此目標為部分政治領袖所接受，但基層的黨員、中級幹部與一般選民較不能瞭解。雖然自由、公平、經常性的選舉，較之特定與整體決策目標之間的衝突，前者的象徵意義更為具體鮮明，但兩大黨的領導人在一九九七年仍堅持修改建構性的制度，以解決因台灣特有的五權分立制度、不同步的選舉期、以及政黨派系分歧所造成的障礙與僵局。但是，由國民大會的辯論、大眾媒體的討論與民意調查裡可明顯看出，此目標獲得主要菁英的認同，而其他的人卻無法瞭解。事後反思，顯然這些菁英未能清楚地說明其目標——實施選舉式民主，並對其加以檢驗與平衡（透過促進政策有效整合的改革來達到）。一九九七年修憲過程的殘餘，很可能為一九九八年或稍後的相關議題揭開序幕：政策科學家除了設計憲政制度的替代方案（如一九九六、一九九七年間學者代政治領袖所做的），也應致力澄清價值、利益、決策方式（應由誰來做何種決策）選擇的需求。接下來的討論即與選舉改革有關，現已成為建構性制度辯論的議程之一。這點特別適用於重新考量台灣現行的單記名非讓渡投票制度（Single



Nontransferable Vote)。

2. 期待與成果之間既存的矛盾

若依據民主之規範標準來評估，台灣的選舉過程至少有如先前所提、一向為人所知的三個問題。首先，國民黨與政府壟斷電子媒體，阻礙選舉過程中政黨間的有效競爭。第二，與其他民主政體相比，選舉經費相對偏高。此種現象似乎是因現行法令的援引與適用不完全，加上選舉機制因其本身特性，使相關法令的革新付之闕如。第三，政策通常未能有效發揮其功能，經常造成原先意想不到的結果，或無法達到預期的效果。選民依候選人的個人特質選出決策者，致使決策過程缺乏連貫與效率。造成此趨勢的部分原因為候選人之選民訴求取向多有重疊，而此情形又肇因於建構性選舉制度，對其他的建構性過程和公共秩序亦有影響。

3. 建構性過程之趨勢與條件

在國民黨霸權長期統治下，電子媒體受到嚴格的管制。長久以來，非國民黨的團體不能經由選舉來影響相關的決策過程，這也是國民黨得以繼續控制電子媒體的原因之一。加上決策者遲遲無法體認電子媒體放鬆管制後可能帶來的好處（如同一九八〇年代中期和九〇年代初期台灣在政治權威與其他權力過程上的鬆綁），使得上述的情形只好持續下去。

雖然地方選舉中的買票行為已是眾所皆知，但基本上此情形已逐漸減少。再者，一般人對賄選的不滿情緒高漲。由於賄選已成慣習，且遍及各級選舉，反過來形塑了候選人、黨工的

價值觀，也形塑了我們一再強調的選舉模式；如此一來，造成一般民意期許與實際情況間的落差。

選民觀點亦是造成決策過程缺乏連貫性、沒有效力的原因之一。國家認同問題是決定台灣政黨區別的基本條件之一，也是區別選民取向的典型標準之一；有關國家認同的觀點，在短期內很難有什麼改變。選民選擇與其國家認同觀點相同的候選人，候選人的政見反在其次。舉例來說，據估計約有九十五%以上支持民進黨的選民為台灣省籍；台灣省籍人民約占島上人口的八十五%以上，基本上反對與大陸統一，或者支持獨立（所佔比例較低）。這表示不論新黨黨綱的合理性與可能的效益為何，儘管在地方選戰中獲勝的候選人對於國家定位議題並無管轄權，島上的多數人不可能投票支持力主統一的新黨候選人。

4. 預測

此處以未受政策干預的情況，對各項因素之可能發展作出預測，特別是在缺乏建構性與公共性秩序的補救決策時。我們預測目前的趨勢不會繼續呈直線發展，目前的情況將受公民秩序所累積的行為，及公共秩序的干預或非干預的影響而改變。更明確地說，我們預測人民與政黨將持續批判電子媒體壟斷的情形，電視記者的專業素養將因而提高（有助於消除媒體掌控者的偏見，甚至有可能出現批評政府及其贊助政黨的報導）。我們還預測除了官方媒體之外，新的電視資訊傳播管道將逐漸興起，與之



分庭抗禮。同時，新的傳播管道將更具獲利能力，相形之下政府與政黨所擁有的媒體更顯大而無當。專業的新聞素養將使政黨經營的媒體大為貶值，如同葛瑞森定律（Grehsam's law）的反例。

至於競選的花費方面（包括買票在內），我們的預測並不樂觀。雖然透過縮減選舉之公職數（如鄉鎮市級選舉），可能有助於降低競選費用，但選舉仍維持每年都有；而與地方選舉（特別是多席次的民代選舉）關係密切的買票行爲，某種程度上將受到自一九九七年起停止省議員與省長選舉的影響；另一方面，民間的評價鼓舞了法務部起訴涉嫌賄選的候選人與投票人的行動，賄選風氣可望有所改善。不過，這並不是競選經費支出的主要項目爲郵電費、人事費與餐會、表演、活動等費用。

無疑地，目前要評估一九九七年爲解決僵局所從事之建構性政策的改變，稍嫌太早。但值得注意的是，在台灣建構性決策過程的主要條件逐漸改變的情形下，單記名非讓渡投票制度謹慎地避免受其影響。

II. 建構性過程功能的評估與功能障礙

作者以正式或非正式政策科學爲研究方法，引進決策中的普遍功能，將選舉視爲一種「選擇」。藉由此種核對清單或一系列相關概念，觀察者、參與者皆可依其所需，檢視、評估每項功能的運作情形。在此採用拉斯威爾（Harold Lasswell）及其同僚所介紹、爲人熟知之決策

七大功能，以符合現階段的目標。

1. 情報（Intelligence）

選民蒐集有關候選人的情報。通常，情報蒐集功能的發揮，受限於選民的觀點——政黨認同、個人傾向與期待、對政策的偏好或要求。雖然台灣選民的識字率居高，且越年輕的世代越高，公民在平面媒體之外，也會自嚴密控制下的電子媒體、有限的有線電視、及／或信號接收受地理限制的廣播，獲得資訊。

不論選民能得到多少資訊，政黨的候選人多半仍由黨內幹部決定，而較少透過黨內初選做成決定。大致上，選擇候選人的主要標準仍依政黨高層的期待而定（即提名的候選人要能贏得選戰）。政黨高層的考量依序還包括：該候選人是否有助於該黨團結（避免派系分裂），候選人是否支持其既定政策。

在提名之後，省選舉委員會或中央選舉委員會，在選前將印製好的候選人簡歷發給選民；儘管所含的資訊很簡要，卻是許多國家無法提供的。

2. 倡導（Promotion）

儘管政府與執政的國民黨核准了民營的有線電視台，這些有線電視台的經營區域通常僅限於單一縣市之內（按：更小，全國共有五十個以上的經營區域）。政府與國民黨仍掌握三家主要的無線電視台。觀察者只要擁有足夠資訊，即可注意到三家無線電視台的報導有利國民黨，不利於其他政黨。

正式的競選活動期很短（地方選舉爲十天），



但通常在正式開始前，候選人與政黨即積極展開競選活動。各項資源均被動用，以進行買票、茶會、餐會招待、大型政治集會、贊助民意調查等活動。選戰中時時可見中傷、攻訐及其他可笑的負面競選手段，例如：一九八九年朱高正在競選期間罵其他候選人笨；脫衣舞者許曉丹張貼印有其裸體的競選海報；一九九四年趙少康（新黨的台北市長候選人）直指當時的市長黃大洲為沒路用市長；還有一候選人在直昇機上舉行空中記者會。雖然競選期間的暴力行為已漸消弭，但即便在九七年仍有候選人因受暴力威脅而雇請保鏢、穿防彈衣來保護自身安全的情形。

如同先前所指出，賄選情形雖不復以往猖獗，但依舊存在。一位觀察者指出，在一九八九年賄選人認為有二十%票可以透過賄選買到，現在的比例可能較低。然而，這些花費使得競選預算相對地更為龐大，公然超過法定上限。顯然，一名候選人一次競選花費超過四百萬美元並不稀奇。一九九七年有位候選人為避免與其所屬政黨提名候選人對決而退選，據稱他曾表示有人願提供超過上述金額之競選經費，資助他競選另一項公職。

3. 制定 (Prescription)

省選委會 (PEC) 制定省級以下選舉系統的規則，省選委會也決定正式競選期的長度與正式競選經費的上限。全國性選舉則由中央選委會 (中選會) 制定上列規則；中選會於一九八〇年設立，一九九八年後將進一步取代省選委

會。

選民依法發揮其制定功能，自多位候選人中選出一位。在單一席次選舉中，一個選區通常有三位候選人。選民投票率 (省級以下的選舉亦然) 通常在七十%之間。

4 與 5. 援引與適用 (Invocation and Application)

台灣的選務機關向來以誠實與效率著稱，這表示選舉是公平的。雖然違規投票與投錯票箱的事件時有所聞，但似乎並不常見。由於重新開票的責任規範並不完備，偶有的重新開票爭議並不會令人產生一定的期待。

選務主管機關雖然公平，對於改善買票風氣的投入卻極為有限。一九九五年法務部推動查察賄選。一般認為，國民黨官員對於全面性、不分黨派的查賄行動，及為數不少的國民黨政治人物因此遭到逮捕一事，感到顏面無光，導致主導查察賄選工作的法務部長最後不得不下台的命運。看來決策者對於維繫國民黨勝選聲名的關心程度，更勝於改善買票風氣。另一方面，繼任的法務部長持續積極掃蕩包括買票在內的各種賄選行為。

選務主管機關一直未能嚴格執行競選期限與競選經費的法規。如前所述，競選期限與經費超過法定上限是司空見慣的事。除非能夠說服在位者，改變比維持現狀更符合其利益 (不論就其權力或聲譽而言)；否則，享有既得利益的在位者，極有可能阻撓制度上的革新或執法效率的改善。



6. 終止 (Termination)

目前顯然沒有改革縣市級選務法規（包括競選期限與經費的規範）的計畫。我們一直強調，本文所指出的問題有一部分來自於現行法律執行不力的結果。尤有甚者，全國性（與地方級）立法機關民代選舉的規範助長了買票風氣，因為單記名非讓渡投票制度所規定之低門檻當選條件，使財力在選舉過程中佔舉足輕重的分量。

若權力的消退能終結政府與國民黨對無線電視台的控制，立法委員應制定法律來實行。當然，這類法律的實行還需要其他各院的合作。

儘管如此，五院中沒有任何一院具有主導路線的權威，以使政策考量更能重視選民決策過程，而非與選舉無關之個人甚或政黨之考量。各政黨領導階層透過提名參選（如國民黨在一九九五年提名蕭萬長，一九九六年提名章孝嚴、胡自強）與任命的方式，積極獎勵勇於革新的政策專家，形成重視政策的風氣。如果政治風險大到難以承受，則政黨政策綱領的清晰與落實，將有助選民對候選人之政策多作考量。

7. 評估 (Appraisal)

在民主政體中，評估的功能由選民擔任，大多數選民在投票時會考慮過去的表现。選民不僅評估候選人過去的表现，也評估政黨過去的表现，尤其在政黨提名人為新面孔時更是如此。

台灣的平面媒體報導對國民黨與李總統的作

法普遍有明顯的不滿。一般認為，台灣社會秩序的惡化與暴力犯罪率上升，使立法院在一九九七年五月進行對行政院長的不信任投票，但並沒有通過。無疑地，在位者以內閣改組來回應選民的要求，以求取選民的好感。

一九九六年國家發展會議（國發會NDC）議程包括評估現今選舉法規與模式。國發會建議應淨化選舉，修訂選罷法、改善選舉制度，顯出與現行選舉程序相關之問題受到重視。隨後在國民大會中，除了增加立法委員名額，並由中選會負責改革選舉辦法之外，國大代表與各黨領導人對此議題並未採取行動，亦未提出任何相關之明確建議。直到一九九七年九月中選會開始舉行聽證會，探討改革方案，才使這個議題的優先性重獲重視。

除了觀察評估決策過程的各項功能外，也應注意比較個別功能之間的模式。對選舉決策七個不同階段的分析，顯示此七個階段具有明顯相似之處。情報與評估功能均顯出「不完整」的情形，前者顯示選民較重候選人而不重政黨承諾；後者顯示對選舉功能進行持續性、系統化評估的努力已逐漸消退。倡導與制定階段出現「不平衡」的情形，前者呈現高度分工化，後者在相形之下顯得發展不全，特別是在國會議員之間。援引、適用與終止功能，在選舉決策中相對地顯出「消極的不作為」的情形。

這些「不完整」、「不平衡」、「不作為」等情形，代表在決策之整體過程與特定階段中，缺乏深入或廣泛的知識引介。為此，我們鼓勵



更完整的評估與批評方法，一如本文中所提擊；唯有以充分了解決策過程功能失靈的情形為前提，才能更深入了解決策過程。

III. 建構性決策過程之替代方案

1. 此項評估特別注意兩類引起缺乏連貫性、無效率與非理性因素（即競選活動中不相關的程序與內容）的情形。第一類是在選民做出決定的過程中，候選人的個人特質（無論相關或不相關）；第二類是一九九五年與一九九六年選舉後，任何一黨在國民大會及立法院掌控席次差距極小。第二類情形對全國性權力分配之影響遠甚於對地方性權力分配之影響。全國性決策結果之效力，無疑將形塑對地方性決策結果之效力的期待。許多政客的生涯始於地方公職，並明白表現爭取全國性公職的企圖心。因此，若欲增進全國性的整合，應採理性選舉改革。理性的選舉改革包括選舉革新之程序、內容，以及選民對當選人之期許兩方面漸趨一致；如此應有益於決策過程的真正落實。由於成敗責任的歸屬更為明確，選民亦可懲罰或獎酬執政黨。若能持續使用著重有效性之評判標準，則選民與政黨高層（幹部）均可形塑政治期許。

公民秩序中（特別是平面媒體的參與者）的民主人士與政黨應訴諸明確的政見，以促進選舉與地方政府之理性與革新。若候選人能棄絕作秀或一味訴諸感性的選舉策略，提出明確目標與策略，長期下來將獲得肯定。不論就公民

秩序或公共秩序而言，參與者在促進選舉中的理性行為或消除非理性行為方面，所做的努力有限。在公共秩序方面，參與者常受制於建構性決策過程中內建之選舉準則（單記名非讓渡投票制度）。這種過程常導致僵局，某些部份則相當依賴選舉安排。

在公民秩序參與者之中（如媒體專家），陳義較高的民主規範常須與較迎合大眾市場口味的煽情主義作風競爭。這種民主上的限制很難透過傳統的建構性革新或其他選舉程序的改變加以克服。美國的政策科學家半世紀以來致力於建立與維護平面及電子媒體之理性標準，為此提供一條最可行的途徑。在此脈絡下，專業素養代表該行業之從業人員負責選拔、評估、獎賞其同業。新興的民主政體無需仿效連成熟民主國家都需要加強落實的制度。

2. 藉由澄清現有法令並使其有效適用，再加上選風革新，可改善買票及其他的貪污行為，降低金錢對選舉結果的影響。欲達此目標，必須有效發揮革新與適用功能，尤其在消除賄選方面。在一九九五年與一九九六年的選舉中，有些候選人遭到起訴，廣受矚目，為日後的選舉做了示範；一九九八年一月二十三個縣市議員的選舉將驗收上述之努力成果。

3. 如同先前所述，政府對電子媒體的控制，可以透過中央權力的移轉（這也是最有可能是的方式）而告終止。此乃強化鞏固民主的主要革新過程，如同民主政體的轉型一樣。對現狀的持續批評與不滿終將導致權力的釋放。這是台



灣民主化過程中典型的模式——國民黨與政府官員釋放對政府機構的控管，以贏取正直清廉的名聲，然後動用這些資源來重新取得、分享控制權及合法性。

為解決台灣剛起步之民主政治的問題，領導特質非常重要，此特質在多處皆引發相似而疲乏的反應。然而，我們可留待來日更能確實評估有效適用之可能性時，再將這樣的真理與此時空脈絡相對照，當使其更具吸引力。台灣式的強勢領導作風，為過去十年涉及建構性秩序的選舉革新，立下演變的方向。蔣經國在一九八五年至一九八七年推動的權力移轉，並於未正式立法前接受了反對黨的成立，定下了模式。李登輝扭轉大勢，讓一般人對間接選舉總統的方式產生反思，進而促成了總統直選。一九九六年李氏連任後，在國家發展委員會的背書與國民大會的同意下，進行深入的建構性改革，同時也一如傳統選定了接班人。誠然，在種種重要事項中，選舉革新的優先順序並非第一（至少目前是如此），但我們期待領導人能精確估算革新的代價與其效力，排訂革新的順序，以求取最大效益。

無論評論家採取參與者或觀察者的觀點，均不能確定領導人對現況的定義，也無法完整獲知其評估的方式。我們認為一九九七年五、六月時，改革者得到的比其預期要多。為穩固對民主制度的期待，必須讓政府官員、未來的政府官員、黨工相信，他們在倡導功能上的理性與革新，與在援引、適用功能上的積極與效

率，終將得到獎賞。此種獎賞（或懲罰）的權力，最終必須賦予全體選民。隨著時間的演進，台灣的公民將愈益成熟。李登輝獲選第九任總統，部份原因為先前在權力上的投注（先前的權力釋出政策）；較之其他競選的公職，李的繼任者在才能上必須要符合更高的要求。一九九七年為抗議政府無能解決社會脫序問題的街頭示威遊行，顯示出公民已日漸瞭解民主並不意味著形式上意義曖昧的好政府，而是事實上有為負責的政府。若公民有如此之意識，則將來在投票時，候選人個人特質的重要性將降低，如此可能無意間會削弱強勢而負責之政黨的實力。

代表性與領導能力在決策過程中舉足輕重，而有效性亦十分重要。當失敗的情況日益明顯，很可能會造成觀點的改變，使各個功能中的共同利益得以真正發揮。危機的存在，可能會加速改變；改變將首先在選民中發酵，其次是黨職人員，最後是決策者。若能意識到邊際政策的失敗，則改變的速度將可加快，亦即，可增進理解，以區別眼前的危機與潛伏累積的危機。若能改善決策過程功能的運作，將有助於領導者及時、有效地因應眼前目標與成果間的落差。

我們應以何種理由來鼓勵、期待決策菁英發起並領導我們所建議的建構性改革？政策科學導向的實用假設之一為最佳化原理，認為人有趨善離惡之傾向。基於此一假設，我們特別指出選舉革新所帶來的共同利益，尤其是對兩大



政黨而言。國民黨已失去其在立法院、國民大會中佔有過半席次的優勢地位，甚至不再具有有效多數的優勢。為使名義上的多數黨能成為有效運作的多數黨，國民黨必須和民進黨聯手合作。至於何時國民黨會變成少數黨，而民進黨會變成多數黨，我們無法精確地預測，但這樣的前景是可見的。由國民黨層峰的觀點來看，一九九七年選舉的改革提供一個機會，避免國民黨進一步喪失在立法院、國民大會中的主控權。

同時，民進黨的領導人也瞭解，在高度分歧的立法院中取得多數或執政地位將帶來明顯的好處和新的痛處。成為多數黨後，民進黨也會面臨國民黨曾經歷過的立法難題；因此，廢除複數席位制，改採單一選區相對多數制極具吸引力。

由於這兩個政黨有共同的利益，也互相討價還價，交換一些可能的風險，所以無論那一黨執政，都可基於穩定的共同利益，而非不穩定的個別利益，來增加其施政效率。這種預設的可能性，曾出現在一九九六年國家發展委員會的憲政檢討，及其後一九九七年國民大會的修憲中；此種可能性正合領導人意欲解除累積的壓力，以免提昇暴力傾向危機的用心。

暴力威脅在台灣的政治生態中，可由外在或內在而來，也可由兩方互動而來。外在的威脅主要來自中華人民共和國在軍事、宣傳、外交上的壓力。相對於此，經濟上，中國鼓勵各國和台灣往來，但要求避免發展政治上的關係。

中國同時誘導台灣的投資，因為中國需要資金，而且其領導人希望經濟上的互相依賴能擴及政治上的互相依賴。經濟上相互依賴的關係將削弱台灣的自主權，使中國的軍事、宣傳和外交策略威脅的效果大增。

很諷刺地，台灣最近因選舉制度所產生的僵局，並未嚴重影響兩岸關係。事實上，在一九九六和一九九七年，兩大黨的領導人已在兩岸政策上達成某種程度的平衡，並反映在國發會的共識決議中（甚至連新黨的代表都為此權宜之計背書）。然而，這種平衡可能受干擾，因為某些商界及政界人士基於商業或政治利益的盤算，會離棄既有的平衡。

島上對大陸共識的分歧，將增加其本身政治的複雜性。累積的民怨，對貪污腐敗、犯罪、污染的不滿，使背離共識的誘惑增加，計畫性或自發性遊行，如一九九七年春天的街頭遊行，更具有鼓勵作用。對「亂」的恐懼，將促使政治領導人重新注意現行建構性制度先天上的自限僵局。

結論

本篇論文以世界性民主的觀點，檢視台灣選舉過程的主要功能和效應；論文指出選舉過程中，情報與倡導功能的失靈（由投票人、候選人、黨工負責），以及援引、適用功能的缺失（由法務部官員、選務人員負責）。

雖然台灣的政策符合最低民主條件，但缺乏



足夠的民主經驗（除了公正、經常性的選舉之外）。自由的選舉經驗不斷累積，可能會啓發公民，增進決策過程的效率；但若只靠時間累積，而在其他方面改善，並不足以達到上述的目標。為達到目標，不能只靠馬虎而經常性的民主行爲，還需對民主生活方式有強烈的執著與承諾，以及瞭解民主過程之改善靠說服，並認知民主成果之有效性與各功能之表現有直接的關連。

我們的說法非常簡單明瞭，極接近真正參與或觀察選舉者對台灣選舉傳統問題之共同認知。這些問題包括：媒體壟斷偏頗，競選活動經費高昂，以候選人為取向而非政見、政黨取向。這些都是台灣的政治菁英注意的焦點。同時，我們除了注意一般人較擔憂的選舉之公正、自由、經常性，還希望能喚醒政治菁英對選舉過程、內容的注重。我們引介政策科學以檢視台灣之選舉，特別著重選舉決策與多功能過程（由資訊取得到檢視），由整合性、明確性、合理性、期許的穩定性等方面作分析。我們可預見此類一般性條件經政策科學家詳細說明，並廣為政治菁英所融合後，將能作為檢視建構性過程之有效工具，無論在台灣或別處。

目前政策科學提供政治家、評論家、觀察家很好的參與方式。同時，在政策科學取向及實地研究應用中，其核心性與一般性之間的互動（例如我們在台灣、日本、新加坡、香港的研究工作），將有助於核心理論的修正與增益。如此一來，我們的理論更能切合實際，也更能由實

際情況中吸取經驗，改進政策科學。觀察者或參與者皆不樂見人性尊嚴理想價值的實踐受阻，兩者都有莫大的機會進步；就算不能完成大的理想，至少能貢獻於：參與各種價值的塑造與分享，穩固個人自主與社會責任間的需求與期許。觀察者和參與者共同或分別地好好利用這些契機，結果除了增加對決策過程、建構性秩序的知識，亦將增進知識本身在此處及其他決策過程之重要性。 ◎