

中 央 研 究 院  
三 民 主 義 研 究 所

# 專 題 選 刊

(四十三)

公意之概念化與運作化之研究

李 錫 銀

中 華 民 國

臺 灣 臺 北 南 港

中 華 民 國 七 十 年 四 月

# 公意之概念化與運作化之研究

## 目 錄

第一章	公意的概念化	1
第二章	公意的衝突與共識	18
第三章	公意與政策互動關係的模式	24
第四章	結 論	35

# 公意之概念化與運作化之研究\*

李 錫 焜

## 第一章 公意的概念化

### (一)公意概念本質上的探討(an epistemological inquiry)

何謂公意？公意或稱民意，乃指相當多的一群人的共同察覺（ shared perception ）；這個共同察覺經由某種途徑加以傳達（ articulate ），形成一種集體的表示（ collective expression ），而與個人的表示（ individual expression ）有別，吾人稱此集體的表示為公意。

在政治學上，「公意」（ public opinion ）是一個具有歷史性的政治演化過程中的變數。遠在有所謂公意這個概念之前，許多政治觀念（ political ideas ）多多少少隱含了公意的現代意義，如吾國歷史上的民本思想「國人皆曰賢」「國人皆曰可殺」的「國人皆曰」，西方古典政治思想中的 fama, public reputation, vox populi, consensus populi, consensus gentium 等。至於將公意視為政治權威的根源則是文藝復興以後，其被重視的程度隨著「群眾」（ the masses ）在國家世

---

\*本報告承蒙台大政治系教授張劍寒先生、政大外交系教授張京育先生在概念上、章節安排及字句使用方面悉心指正，得以成文，謹此致謝。

俗化 (secularization of the state) 過程中地位的重要而提高，〔註一〕學者如馬基維里 (Niccolo Machiavelli)、鄧波爾 (Sir William Temple)、盧梭 (Jean-Jacques Rousseau)、尼克爾 (Jacques Necker) 等人皆一再提及群眾意見的影響力；至十九世紀，自由主義的理論家更將公意與政府政策的互動關係列為研究的課題。

歷史上的公意的概念和近代的明顯的差別在於方法學上對它的處理 (methodological treatment)，亦即概念化及運作化的問題。歷史上的公意概念是屬於一種「心態」 (state of mind)，既無形 (shapeless)，亦不定 (shifting)，成為一個既無法承認其有也無法否認其無的抽象名詞，或許吾人用「民心」 (people's mind and heart) 比較恰當些。〔註二〕近代以來，由於學者及執政當局逐漸承認：決策不僅是片面的命令，而是涉及命令與服從的互動；權力不僅是一方的規制能力 (regulative capability)，也必須另外一方的接受意願 (willingness to accept)；所以他們不再滿足於把公意視為哲學性的抽象標的，而是企圖加以探測、瞭解、並且可能的話予以掌握。換言之，近代學者已經體會到除非將公意概念化及運作化，否則無法知道群眾的態度，從而使決策當局增加錯誤的可能性。從近代的觀點，公意必須是可以觀測 (survey)，否則不足以稱為公意。透過公意觀測的結果而瞭解公意，這種觀測遂成為一種機構 (mechanism)；利用這個機構，人民群眾可以表達他們的「優先感」 (sense of priority)，使他們對自己的需要及自我意識 (self-consciousness) 更為敏感化 (sensitized)。〔註三〕一旦方法學確定，方法遂成為技術問題。由於人多口雜及人力物力之限制，到目前為止，可測的公意也僅能是代表性的抽樣，而無法「地氈式」的逐一記錄，吾人稱這種運作為「公意測驗」 (public opinion polling)。〔註四〕

現代公意的本質如何？一般而言，吾人可以把它分為一元論者 (monist) 及多元論者 (pluralist) 的觀點。〔註五〕一元論者強調垂直性的表達，認為公意不但指發諸聲音的表達 (voiced expressions)，並且應該包括無聲的表達，如一般喜

好 ( general preferences )、一般傾向 ( general inclinations )、態度 ( attitudes )、習慣 ( customs )、風俗 ( mores ) 以及被接受的信仰的儲存庫 ( reservoir of accepted beliefs )。就一元論的觀點，公意不必包括「意見與意見之間的不同」，而應被視為某種型式的總意志 ( general will ) 的表達。他方面，多元論者強調橫斷面的表達，以爭論 ( controversy ) 為界定的基礎，認為公意的本質是衝突的意見。此論調認為「公意」的「公」( 即所謂人民群眾 ) 不應以集體的脈絡關係來界定，而應以相異的群體；也就是說，公意應該是堆積的群體的意見 ( opinions of publics )，而不是把群體視為一體的意見 ( opinion of the public )。

比較一元論者及多元論者的觀點，吾人認為有意義之處不僅是認識論上的差異，更是涉及在政治系統中運作的方式及結果的不同。一般而言，歐美學者較傾向於多元論者的觀點。他們認為執行政策的行動必須協調一致，但意見不可能而且也不必要協調一致。瞭解公意的目的即是在求瞭解意見衝突的情況，從而設法來滿足「個別」群眾的要求。共同目標的追求及達到並非不可能，但必須以個別的需要獲得 ( 不論是已獲得或者是相信將來會獲得 ) 滿足為前提。例如歐美各國很多地區的人民反對建立核能發電廠，政府常常被迫只好中止或延緩實施。人民並非不瞭解核能發電帶來的共同好處，而是害怕同時帶來的個別的壞處如副射塵及高度的工業化等。〔註六〕再如美國人最近為了恢復徵兵制度所引起的公意紛爭，癥結並非在增加美國國防力量的共同好處，而是公意懷疑這個共同好處是否也能夠滿足個別的需要。日本偷襲珍珠港後，全民幾乎一致擁護羅斯福總統的宣戰政策。何以故？因為國家受到直接威脅，個人利益也將迅速受到威脅，所以宣戰政策被視為同時滿足個別需要和共同好處。反之，蘇俄在 1979 年對阿富汗的干預至少被美國群眾認為不會直接威脅美國，更不會威脅到個別的利益，白宮如果對蘇俄宣戰，公意就會反對。

多元化的公意觀是西方妥協式民主政治的產品之一，其缺點是公意紛歧，常常妨礙了共同努力的形成及共同目標的確定。大家既然皆不輕易相信集體目標會帶來個別 ( 人或團體 ) 好處，常常情勢緊急時需要一致同意時已經來不及了。二次世界

大戰之前的西歐就是一例。從公意的角度看，當時除了少數人如邱吉爾戴高樂的「失意」政客以外，領導者普遍不願意違反公意來備戰。當時人民群眾或許相信納粹德國的潛在威脅，至少不願意爲了未來臨的危險而先使自己現在蒙受不便；政治家爲了選票，何必喊出人民不高興的話也先使自己的地位蒙受不利呢？但是也有優點：視爭論爲當然存在的公意一旦相信「爲公亦能爲私」時，共識（consensus）於焉成立，大家都心甘情願的執行共同目標，效率極高。問題是：共同目標一旦被認爲已經達成，公意的爭論性又迫使這種共識瓦解。從這個脈絡關係可以解釋 1946 年的英國大選。救國英雄邱吉爾之所以敗給艾特禮（Clement R. Attlee），並非英國人民不承認邱吉爾的貢獻，而是不再需要邱吉爾本人所象徵的「共同努力」。因爲大戰結束，共同的努力被認爲太犧牲個別利益了。

一元論者的公意觀一旦付諸運作化，由於它強調同而忽視異，執政中堅分子很容易以集體利益爲藉口而漠視或壓制不同的個別的要求。從一元論者的觀點看，意見之間的爭論並非不存在，正因爲爭論太多太複雜，所以要滿足個別的需要是不利也是不可能的。並且因爲個別的意見彼此不同或衝突，拒絕個別的要求至多引起當事者的不滿，不太可能引起「全體」的不滿。於是「全體意志」的追求成爲優先，個別的差異顯得不重要了。

在技術上，「全體意志」既無法經由尊重個別的要求的過程得來，只好由少數才智之士來判斷了。這種公意的概念運作起來的優點是很明顯的：因爲意見的爭論被忽視，公意的共識由少數人決定，不僅是目標的建立快速，執行的效率也比較高，尤其對於緊急狀況的反應更爲靈活。蘇聯侵入阿富汗後遭遇美國當年在越南一樣的苦境：因爲當地游擊隊的反抗而使大軍陷入膠著狀態。不同的是：美國政府必須面臨公意的爭論（導致反戰示威、媒介不合作及逃避徵兵等現象）；而蘇聯却可以一面壓制異己，一面對全國人民及國際上誇說阿富汗干預是蘇俄人民的全體意志。所謂全體意志是一種無法被試驗的抽象標的，其號召力也許有助於危機狀態中的團結及效率，但是能否成爲連續性的政治過程中處理群眾的要求的理論基礎，實在

值得詳加研究。吾人看今日共黨系統動輒人民的意見或人民的利益，實際上幾乎否定了個別利益之間衝突的不可避免性（這是被視為反革命），公意的運作化不但無法成為群眾表達意見的機構，反而成為當局阻止或壓制要求的藉口。

## (二)公意的根源：政治態度的形成

在分析之前，吾人先假設一段甲乙兩君的對話。當然，所有的談話內容純屬虛構。

甲乙兩君正在閒談有關高雄事件的審判問題。

甲：你覺得黃信介應該判幾年才算恰當？

乙：我以為應該死刑，以收殺一儆百之效。

甲：死刑太重了，恐怕會逼使很多分歧分子因為沒有退路而更挺而走險，增加暴力路線的可能性。其次，國際視聽也不好交待。

乙：可是，如果僅僅判幾年刑，犯者容易產生「出來以後又是好漢一條！」的心理，不但不悔改，反而覺得再鬧也無妨，反正死不了。至於國際視聽，反正要罵的話，判一個月和判死刑都罵。

甲：死刑真的可以解決暴力問題嗎？

乙：至少是一種阻嚇作用，讓企圖使用暴力者三思而止。

甲：可是……當年政府對付共黨判亂分子也常用死刑，並沒有有效阻止共黨的蔓延……。

乙：你錯了！當年環境不同，毛澤東之流要不是井崗山及陝北天險，能夠逃避政府的追剿嗎？

甲：萬一美國政府因此而禁售武器給我國……。

乙：那也不會因為死刑問題。巴基斯坦的齊哈格（Zia-ul Haq）處死前總理布托（Zulfikar Ali Bhutto），美國今天還不是大力支援巴國來對抗阿富汗危機。

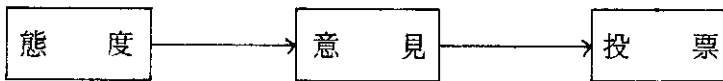
甲：死刑太重了吧？

乙：這叫做治亂世用重典，姑息適足以養奸。維持安定應該列為當前優先之務。

甲：你的意思是維持安定可以把其他之事列為次要，例如民主政治？

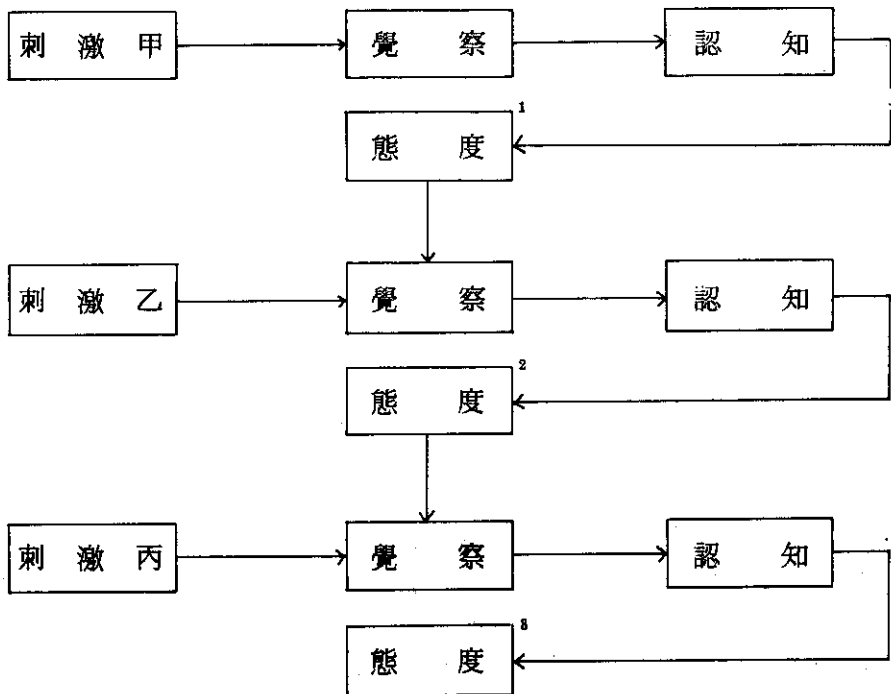
乙：正好相反，維持安定的目的是實行民主政治，而不是要犧牲民主政治，暴力更是民主政治所不能容許的。

從以上甲和乙的一般對話，吾人發現兩個人都在表達政治意見。何以有彼意見與此意見之異？政治學家及心理學家認為在研究行爲、信仰、傾向、意見或態度時，首先要瞭解的就是根源所在，這個根源就是態度。從以上的對話中，甲和乙都在表達一個他們在內心組織起來的政治世界；不論這個政治世界是多麼含糊、不完整，它仍然是一個想像中的組織。這個組織不是客觀性的，而是主觀的評估性的（evaluative），吾人稱這個組織為態度，而行爲僅為態度的表明（manifestation）而已。吾人所謂將公意運作化，其實就是運用調查方法，使態度具體化而成爲意見，將意見分析整理，從而瞭解並預測人民的行動如投票等：〔註七〕



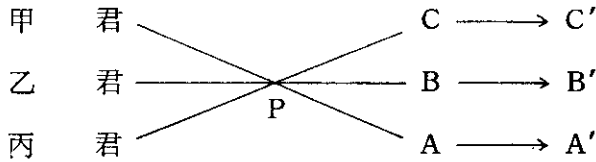
簡單地說，態度是意見的內在的基礎，它的形成是一種心理現象之間互動及反饋的過程；由於這個過程是無止境的，所以態度也不可能靜止於某個特定階段而不變。基本上，吾人固然不能否認細胞性的遺傳及突破而導致的人格特徵，一般均承認態度應該是一種學習經驗，因外在環境的刺激而改變。當外來的刺激進入個人的既存人格系統，個人將對某個標的物產生一種覺察（perception），這種覺察如經過一種認知（cognition）加以肯定，那麼這種認知就可以形成一種態度。一旦態度形成，它會合併入人格系統，影響了因另一個外在刺激而產生的覺察，導致新的態度（或修改舊態度）。下圖表示個人對某一個標的物的態度的形成過程：〔註八〕





換言之，當個人對某一標的物的態度<sup>1</sup>是受刺激甲影響之前，他的覺察早已接受其他的態度（假設是態度<sup>1</sup>）的影響；依次，態度<sup>2</sup>是受態度<sup>1</sup>及刺激乙；態度<sup>3</sup>是受態度<sup>2</sup>及刺激丙。舉例說，某君在15歲時才第一次聽到「政黨」這個名詞及其活動，於是他對政黨遂有一種覺察，這個覺察不但是因為新的刺激，同時也包括他對兒童時期的成群結隊偷採水果的回憶。到了18歲時，他對政黨的覺察又加上了父親被執政黨提名競選公職的刺激，產生了新的態度；到了21歲，他本人參加了政黨，又有不同的態度。如此下去，我們假設他到45歲時，他對政黨的態度與他在15歲對政黨的態度將有很大的差別矣。

詳細言之，覺察是一種「過濾」（screening or filtering）由外來輸入的刺激的功能。何以不同的人看見同一個現象而產生不同的態度？這是因為他僅僅吸收了該現象的一部分而排斥了其他部份。如圖甲君看P現象但吸收了A刺激而產生了A'態度，乙君B刺激B'態度，丙君C刺激C'態度。（註：A, B, C ⊂ P）



例如 1979 年伊朗學生扣押美國外交官當人質，這是一個現象 P，但是許多人對它的覺察就不一樣：

甲君：美國已經不是自由世界害怕及尊敬的老大哥了。

乙君：美國人活該，CIA 惡有惡報。

丙君：以後要多多注意大學生的思想傾向，他們鬧起事來，比武裝力量更具破壞性，像這次的韓國光州事件。

丁君：回教國家最近都不穩。我父親在沙烏地阿拉伯做事，真令人擔心。

戊君：我賣我的甘蔗汁，美國人質放不放干我屁事！

己君：精采！最近報紙廣告量大增，銷路也好，大家都在關心這件事的發展。

由以上甲乙丙丁戊己君對同一現象的評論的不同可以發現：他們每一個人都「吸收」了共同現象中的某成份而「排斥」了其他的成分，導致完全不同的「反應」，吾人稱這種「吸收、排斥、反應」的過程為覺察。

第二個功能是認知。認知是一種將外界進入的訊息加以分門（categorization）及別類（classification）的過程。嚴格上說，很難區分覺察和認知，因為兩者不必具有前因及後果的關係。不過，認知比覺察更肯定，更具目標傾向（target-oriented）。覺察結果所吸收的部分之中，認知再加以作最後的評估。例如在許多種花之中，某君僅喜歡紅色的花，因為他覺察紅花最美麗、最吉祥。但是紅花有很多種類，如玫瑰、杜鵑、扶桑等，某君經過比較，發現玫瑰的顏色最高貴、最耐久，所以他選擇了紅色的玫瑰。但是他選擇了紅玫瑰後，發現其中居然也有差別，例如大朵小朵、葉子有否被蟲咬、深紅或淺紅等。經過最後的審核，某君終於選擇了「深紅色、葉子不被蟲咬、大朵的玫瑰」。吾人可以把這個過程稱為認知的功

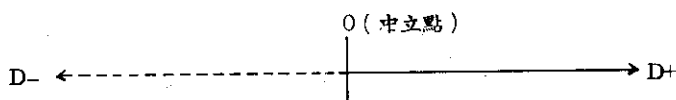
能。

某君一旦肯定了深紅色、葉子不被蟲咬的大朵玫瑰，於是對它產生了積極的好感 (positively- inclined)，對於不是它的花覺得有消極的逃避 (negatively- inclined)，吾人稱這個決定為態度。

態度可以被稱為一種系統，具有特定的目標與功能。按照社會學家紐孔 (Theodore M. Newcomb) 等人的研究，態度應具備有以下數個結構：

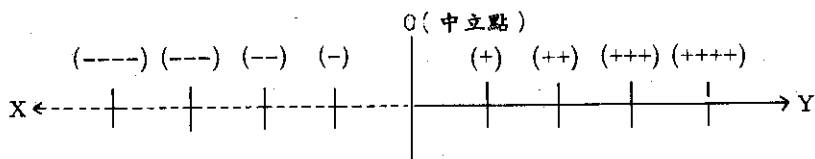
### (1) 方向 (direction)

對於認知的肯定或否定本身即指出了方向，如是或不是、同意或不同意、要或不要等。如圖中 D+ 表示是積極的好感，D- 為相反方向的逃避：



### (2) 強烈度 (intensity)

吾人固然知道態度有方向，但是這個方向也有程度上的強烈或微弱程度的差別。例如某君因為政黨屬同而支持該黨提名的候選人，但是後來得知該候選人的弟弟是某君的好友，於是義務為該候選人競選矣。下圖 XY 線表示態度強烈度的連續線，吾人發現積極的好感 (+) 或消極的逃避 (-) 均有強烈或輕微的差別：



### (3) 包括性 (inclusiveness)

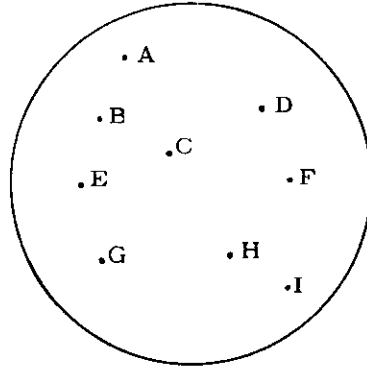
態度固然是個人對特定標的的覺察及認知，其實該態度也包括了他對其他標的的覺察和認知，吾人稱為態度的包括性。

甲君：ABC

乙君：ADE

丙君：AFG

丁君：AHI



在上圖中，甲乙丙丁君對A的態度並非僅僅限於針對A，而是包括了ABC、ADE、AFG、AHI等。例如許多人對水滸傳裏潘金蓮的態度就可能包括他們對其他的人或事的態度，如潘金蓮與女權、潘金蓮與女人性格、潘金蓮與小說技巧等。許多政治領袖都致力於擴大群眾對他的態度的包括性，例如使群眾對他的形象是政治家與人道主義者、政治家與好父親與好丈夫、政治家與藝術家、政治家與宗教領袖等（視群眾的成份而不同）。

#### (4) 中心密集性(centrality)

所謂中心密集性乃是態度與態度之間的比較而言，指態度持有人對某些標的物特別關切，因而形成他的中心態度，而與其他標的物却相對地較遙遠。中心密集性高的態度可以分為積極的好感的與消極的逃避的，前者如年青男孩對於漂亮小姐，商人對於發財，學生對於考試成績；後者如現代人對於核子副射塵與癌，工人對於資遣，妻子對於丈夫外遇等。不過中心密集性極高時，政治學者也稱為「尖端性」(salience)或「尖端問題」(salient issue)，例如1962年時美國人對於古巴事件的潛在危險(核子大戰)、1980年巴基斯坦人對於蘇俄侵略阿富汗的恐懼等。按照紐孔的說法，尖端性與中心密集性最大的區別在於持續時間的長短。在短期內中心密集性極高的態度吾人可以稱為尖端問題；而如果問題仍繼續存在，所求者

沒有獲得或所懼者沒有降臨，人傾向於漸漸習慣，又降為中心密集性的問題，例如美國人民對於被伊朗扣留的人質的關切，很明顯地已經從尖端性降為中心密集性。

吾人再回到本節開始的甲乙君的對話。如果將以上對態度的分析適用於這個對話，可以得到幾個發現：

第一、甲和乙君同時對政治問題有興趣，因為他們覺察到這個問題值得一談，所以願意進行下去。否則，很可能是當甲問乙有關高雄事件時，乙問答曰「沒興趣！」或「沒意見！」由此可以肯定了兩君對政治有覺察的存在。

第二、甲和乙何以別的不談，願意集中在徒刑的問題？這是一種認知的功能，將高雄事件有關的問題如民主政治的訓練、執政黨與友黨的溝通等分門別類，最後肯定了徒刑的問題。而甲和乙對徒刑的認知却大不相同。乙很直接的主張判死刑，顯然對法律的問題沒有興趣，而是關切系統的安定以及維持安定應採取的途徑。乙對安定的認知不但是針對現狀，並且追溯到當年在大陸時期的經驗。反之，甲君把安定視為當然，而關切司法程序及國際視聽問題。

第三、按紐孔的態度結構，茲比較甲乙君態度的方向、強烈度、包括性、中心密集性，如圖：

結構	甲君	乙君
方向	民主國家形象	系統安定
強烈度	較弱	較強
包括性	徒刑、國際輿論、美國政府反應、民主程序等	徒刑、安定、國際政治本質、共黨問題處理等
中心密集性	關切民主與法治	害怕內亂 (而引起外患)

態度因為被視為一種信仰系統，它也具有帕爾森氏（Talcott Parsons）所言的系統的四大功能：〔註〕

#### (A)模式的維持

按照社會心理學家的研究，態度傾向於穩定及一致而不容易作重大改變。其實，如果對於某一標的物的認知隨時變化，這種認知本身就不能稱為態度了。據霍世地（Ole Holsti）的研究，美國國務卿杜勒斯對蘇俄的仇視態度的「中心密集性」極高，有關對蘇俄的評估如果和他的態度方向相反，他會設法使這些評估「失效」或「減低其有效性」。〔註九〕同理，一般中國人總傾向於認為日本人比英美人氣量更狹窄，儘管毫無科學及事實根據，恐怕不是短期內容易改變的認知模式。

#### (B)系統對環境的適應

態度固然傾向於穩定，但並非不作改變。一旦系統接受新的輸入，內部的方向、強烈度、包括性及中央密集性將產生新的調整，使系統適應新的環境。例如歐美白種人對日本人的態度一向基於種族歧視的基礎，但是經過新的刺激如1904年戰勝俄國人，二次世界大戰奮戰英美人，戰後經濟的快速成長等，使他們不得不改變對日本人的態度，這就是一種適應。\*

#### (C)系統目標的獲取

態度的方向及中央密集性本身隱含著一種目標的獲取，積極的好感是建設性地，消極的逃避是破壞性的。杜勒斯國務卿拒絕相信蘇俄有好或強的一面可以解釋為他的目標是希望「蘇俄政權根本不存在」；弗羅伊德（Sigmund Freud）對於健忘也解釋為一種拒絕執行所健忘的那件事。〔註十〕

\*根據1980年7月蓋勒普民意測驗，79%的美國人把日本視為白人世界的部分。

#### (D)系統功能的整合

態度之所以能夠執行以上三種功能，乃因為它能夠整合內部的結構，維持結構的均勢（equilibrium），而不會導致態度的矛盾或信仰的危機。例如我國對東歐國家一向視同匪俄，抱著強烈度很高的消極的逃避（即是：不作任何接觸）。但是一旦系統的目標為增加貿易額（及俄匪分開處理）時，中央密集性即從政治轉為經濟，於是經過功能整合的結果，成為我國目前對東歐的貿易政策。（註十一）

#### (三)公意的可察性(intelligibility)

談到公意的可察性，吾人難免想起古今中外男性哲學家閒談時喜歡的題目之一：女人是什麼？這種題目雖然屬於輕鬆的笑談，但如果以嚴肅的眼光看，它在方法學上實際包括了兩個重要的問題：(甲)男人眼中的女人是什麼？(乙)女人覺察的自己是什麼？當甲與乙如果發生了「要求與支持的互動關係」（事實上不能說如果，而是經常的現象），兩者的可察性的不一致就容易發生衝突（也是經常的現象）。同理，吾人在研究公意的可察性時，也面臨兩個重要的問題：(甲)政治決策者（及學者）如何判斷公意為政策上的喜好或者僅是無意義的扯淡奇想？(乙)群眾是否能夠傳達他們政策上的喜好，而減少扯淡奇想的程度？

群眾欲傳達可察的訊息，使決策者瞭解為前者政策上的喜好，至少有三個條件必須盡可能滿足：

第一、他們必須相當地瞭解政治問題。我國古諺「不教而殺謂之賊」，表示政治在推行之前，決策者有義務讓人民充分地瞭解相關的政治問題，政策的執行才能收到預期的效果。反過來說，群眾如果僅僅是有某些不具體的喜好，而不瞭解相關的政治問題，他們也無法把這些喜好有效地表達，使它成為政策上的輸入。

問題是，現代的政治問題錯綜複雜，就算人民能夠知道一點已屬不易，要「相當的瞭解」更是困難。舉例言之，我國內政部今年頒訂了選舉法規，恐怕有一半以

上的群眾不知道這件事（或健忘）；如果從知道者之中再調查是否瞭解新的選舉法規有何特點，吾人懷疑更少人能夠肯定的回答矣。所以吾人在研究群眾的政治能力（politically competent）時，僅能探測程度深淺，而很難探測「是否」相當的瞭解政治問題。

如果按程度的深淺，吾人可以將瞭解政治問題的層次分爲幾個：(1)是否知道基本的政治事實？除非是文言，吾人從幼稚園開始到初中，幾乎都在學習基本事實，所以教育界也將初中以前的學校叫「基本學校」（elementary school）。基本的政治事實的認識乃政治社會化的第一步，從國家的名稱、地理位置、組織概況、基本立國原則、現在及過去的政治現象等，乃是每一個人被認爲應該知道者。假設吾人用一空白的亞洲政治地圖（僅畫國界而不填寫國名）來測驗一般群眾知道基本政治事實的程度，能同時填中國、日本、韓國者可能較多，能同時再加上越南、柬埔寨、寮國、菲律賓、印尼者將大爲減少，至於能夠同時再加上印度、巴基斯坦、阿富汗、敘利亞、黎巴嫩者勢將爲鳳毛麟角。即使是高度政治社會化的美國人民，在1955年時，也僅有60%能夠在空白的歐洲政治地圖上填英國或法國，僅僅有20%能同時再填上西班牙、奧地利、南斯拉夫、羅馬尼亞。〔註十二〕 美國的外交重心在歐洲，但是很多美國人對自己國家在歐洲的介入仍然不甚清楚。在1964年，固然有75%的人民聽過北約組織（NATO），可是僅有58%知道美國是北約組織的一員。北約組織的目的是對抗蘇俄的侵略，居然有38%的美國人以爲蘇俄是北約組織的一員。〔註十三〕 以上的統計有一點值得體諒的是：也許那些基本事實與人民日常生活無直接關係。吾人有必要查證人民知道與生活有直接關係的基本事實的程度，如住所附近的警察單位的電話號碼，里長或村長是誰等。吾人以此問題再看美國人，在1947年，只有38%號稱知道他們所住地區國會議員的名字；1965年，升爲46%；到1970年，也不過53%而已！〔註十四〕

(2)再進一步的程度是：是否熟悉政治人物及政治概念？政治問題主要涉及人與事，如果不熟悉政治人物及政治概念，實無法知道該問題的本質及發展狀況。許多



研究顯示儘管政治人物及政治概念在大眾傳播媒介出現的頻率極高，一般人傾向於忽略他（它）們。吾人如果統計一般人民對總統、副總統的熟悉程度，預計百分比極多；但如果依次問及五院院長及部會首長，恐怕百分比未必高於電影電視名演員。以美國人的政治知識，在1966至1967年，也不過58%知道國防部長麥納瑪拉（Robert McNamara），65%知道魯斯克（Dean Rusk）是國務卿。〔註十五〕

比起熟悉政治人物，要熟悉政治概念相對的更不容易了。試舉幾個名詞如財政部的「機動匯率」、外交部的「實質關係」、經濟部的「經濟罪犯」等，吾人假定瞭解它們的人的比例不可能高於熟悉三部部長名字的比例。以美國人民而言，1966年有97%知道越戰，但是有64%沒有聽過「鷹派」或「鴿派」這個名詞。〔註十六〕

甚至經過百餘年的政治參與歷史，至1960年，亦有38%的美國人完全無法知道「自由派」或「保守派」的定義。〔註十七〕

(3)是否知道政府的政策？欲使公意能夠影響政策，人民必要知道既存政策的執行情形。困難在於：現代社會問題千頭萬緒，有關處理這些問題的政策無不是經過專家精密設計而后實施，不要說一般人不清楚，甚至中堅分子也感到不易瞭解。例如一般人因為不清楚政府已經在執行的防治空氣污染的政策，便很難表達這方面的公意。以美國人民為例，在1968年，一項「政府每一元稅款動用在國防、衛生教育福利、援外方面的比例」的調查顯示：國防方面，估計正確者為45%；衛生教育福利方面，30.5%；援外方面，僅有1.1%而已。〔註十八〕

(4)最高程度的瞭解政治問題是能夠分析及評估。他們不僅清楚基本事實、熟悉政治人物及政治概念，且能夠分析及評估政治角色的表現及比較各種不同選擇的後果。例如在「是否採取強制性的嚴格的防治空氣污染措施」的問題上，第(3)程度者也許極力支持而不考慮其他的得失，而第(4)程度者將會考慮到是否影響經濟成長（因為很多種工業將被迫停頓）以及隨之而來的物價上長（因為產量減低）及社會問題（因為失業率升高）等等。不過要達到這種程度的政治問題的瞭解，除非是少數才智之士，否則學識訓練及時間精力都不易容許。

第二、他們的政策上的喜好必須具有相當程度的穩定性。假定人民能夠瞭解政治問題而提出政策上的喜好的要求，這個喜好不能隨時改變，否則決策者便難以針對這個喜好有所反應。例如某社區附近的空地使用，居民這個時期要求建造公園，那個時期却要求商業中心，如此的喜好的表達便使決策者難以有所參考。但是要探測這種相對的穩定性牽涉到很多技術性的困難，最重要的之一是如何在不同時期調查同一個對象及同一個問題。康佛斯（Philip E. Converse）曾就美國政府軍事援外、保證就業、反種族歧視、政黨屬同等問題調查同一個人在1958年至1960年之間的喜好立場，發現除了政黨屬同較為穩定（相關係數0.70）以外皆屬不穩定（軍事援外0.30，保證就業0.40，反種族歧視0.50）。〔註十九〕吾人對這種不穩定喜好立場的初步假設是政治社會化程度越高的地區，這種浮動率越高；其原因是人民群眾對於時間 $t^1$ 和時間 $t^2$ 之間介入變數的理解力也越高，越是容易受介入變數的影響。

第三、他們對於和政策喜好相關的問題的立場必須和對於該喜好的立場一致。俗語「一葉落而知秋」之所以能夠成立，便是因為在秋天時，和這片葉子所屬的樹相同或相關的樹都會落葉。由此得知，相關的樹的葉子僅僅是落了數葉（抽樣功能），它便表現了一種「可察的訊息」——即是，秋天到了。因為愛屋及鳥是一般被承認的人性特點之一，政策上的喜好也應該具有同樣的一致性。人民如果喜歡軍國主義，就不可能贊成在國際爭執上退怯讓步；主張嚴厲懲罰社會犯罪者，也不太可能贊成獄政自由化的措施……從公意的一致性可以讓決策者從相關問題的寬廣角度中去察看公意在某一狹窄問題上的喜好，例如從群眾贊成建造公園的意見可以推測到他們應該贊成都市的綠化措施。政治學家也將同意：中國大陸人民喜歡鄧麗君小姐的流行歌，顯示了他們的升高的期望而要求現代化生活的多元需要。

態度固然傾向於相關問題立場的一致性，但直接利害關係同時也常常使這種一致性發生矛盾（例如贊成建造公園但反對都市綠化計劃，贊成對外強硬的鷹派却反對國內強迫入伍制度等）。以1968年美國密西根大學的一項越戰方面相關的政策

喜好的測驗為例：〔註二十〕

政策喜好分類	應介入	看情形而定	不應介入	人 數	百分比
完 全 退 出	4.1(%)	6.7	35	277	23.2
派兵但設法停戰	44.9	33.3	36.4	472	39.5
如必要的話應該採取強力的軍事行動	50	60	28.6	445	37.3
人 數	441(人)	15(人)	738(人)	1194(人)	
百 分 比	36.9	1.3	61.8	100	100(%)

從上面統計看出：政策上的喜好確實有相當的一致性，贊成介入的人之中僅有4.1%認為應立即退出；派兵但設法停戰與必要時增強軍事行動乃是息息相關，所分百分比差不多，為44.9和50。奇怪的是，有61.8%的人主張不應介入，但是却僅有35%贊成完全退出，其餘（36.4%與28.6%）則不反對軍事行動。就全體人數而言，61.8%認為美國不應介入，但支持「完全退出」者僅23.2%而已。吾人以爲這種公意因爲缺乏在相關問題上的一致性，可察性因而不高，當時成爲詹森政府的困擾。

在許多國家，公意測驗由於科技及風氣因素尙未普遍，所以還沒有顯著的公意可察性問題，決策者也不致於面臨類似歐美決策者所遭遇的困惑。它們目前所謂公意的表達，大抵是中堅分子所表達的意見。此點假設係基於一個事實：即是，民意代表在議會的投票記錄（voting records）從來沒有在選舉過程中成爲重要的焦點，民意代表在議會的意見實際上是憑自己的裁量或以他所覺察以爲的公意爲依據。這種中堅分子公意功能也有好處：決策者和中堅分子總是較容易溝通，後者的意見的可察性也因而較高。缺點則是，民意代表固然由民選，但是未必能夠反映公意；

中堅分子似乎成爲利益傳達的壟斷者及操縱者，政策的形成容易以他們的利益爲優先考慮，導致於類似美國的「軍事工業結合」(military-industrial complex)的利益集團。當代表群眾意見的公意在政治過程中的輸入功能衰退，政策被代表中堅分子意見的公意所支配，決策者也陷於相對的孤立狀態；因爲公意對政策的反應不可被察(unintelligible)，政策的實施遂冒著極大的危險性。一旦群眾對政策感到不滿意而又缺乏可以運作的公意傳達管道，阿蒙(Gabriel A. Almond)所說的「異態利益團體」(anomic interest groups)極容易乘勢而生，用示威或暴力的手段來要求他們政策上的喜好。〔註二一〕令人諷刺的是，面對這種混亂，決策系統常常更傾向於相信中堅分子的意見；後者基於要維持既得利益的考慮，常常傾向於主張用鎮壓的方法來減低群眾的怨恨，終於導致不可收拾的狀況，1979年伊朗及尼加拉瓜爲兩個明顯的例子。

儘管在實證分析中顯示公意可察性的困難，但是決策者對這個概念的重視本身(perse)却有一個不可輕視的功能：不論決策者把公意覺察爲具體的利益傳達或民心士氣(public mood)，他們在決策過程中難免有「顛顛兢兢，如臨深淵，如履薄冰」的警惕，這種警惕有助於決策行爲的謹慎與公正，也有利於人民的福利。他方面，即使人民群眾的政治問題理解力偏低、政策上的喜好不穩定及不一致，但是如果在客觀上「能夠被容許傳達」以及在主觀上他們「能夠相信這種傳達是對政策有影響力」，這種客觀的機構(mechanism)及主觀的相信(conviction)實際上提高了人民的政治功效意識(sense of political efficacy)，增加了系統的穩定性，以及提供了進步的驅策力。〔註二二〕

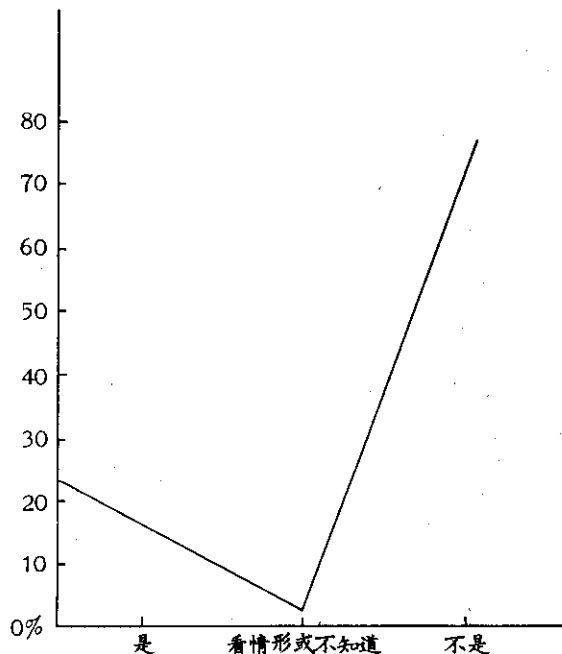
## 第二章 公意的衝突與共識

### (一)衝突與共識的相對性(relativeness)

吾人研究公意的衝突(conflict)與共識(consensus)可以說具有雙重的意義：就政治系統內部而言，公意的衝突與共識影響了系統運作的能力，吾人毋須面

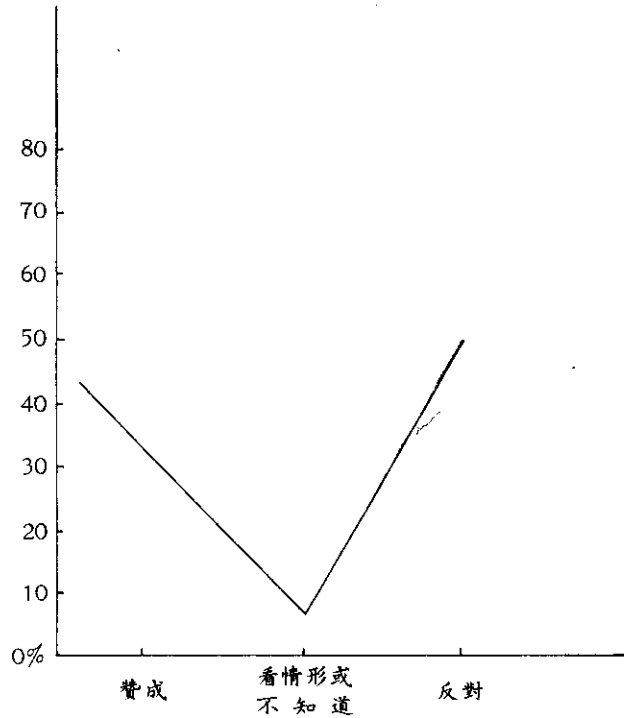
臨選舉或革命（暴動）時才瞭解公意對系統支持的程度。就政治系統與其他政治系統的關係而言，公意影響了國際行爲的行使，很少國家在內部就某一問題上公意四分五裂而能夠達到外交政策的目的，一九四一年珍珠港事變前夕的美日談判可爲明顯的例子。

公意的衝突與共識不同於絕對的分裂（division）與一致（unanimity），而是兩種意見分配（distribution of opinions）的相對關係。所以共識僅係指示在某一問題上相同的意見獲得了相當高的分配率，相對的使其他的意見的分配率顯得不夠有意義；同理，衝突則指各種意見的分配率不相上下。例如 1968 年密西根大學會就「如果我們〔指美國人〕採取孤立政策，不關心其他國家的問題，我們的國家會更好」一問題測驗公意，得到如下結果：〔註二三〕



上圖顯示有 76% 的美國人民仍然贊成美國關心世界問題，佔絕大多數，是以吾人可以稱這種絕大多數的相同意見爲共識。〔註二四〕 但是在另外一個問題「你認爲

聯邦政府應否努力使黑白兒童合校上課」的測驗，贊成者為 43%，反對者 50%，成為衝突的狀態：



公意的衝突狀態顯示既存的政策或決策結構面臨重新調整的必要。有必要調整而沒有調整，衝突勢必惡化為零數關係的分裂，導致政治社會結構的功能失調（dysfunction），進而有瓦解的危險。在民主政治國家，公意的自由表達使衝突狀態可以被測知，使決策者能夠採取適應的措施。反之，在非民主政治國家，決策系統顯然缺乏這種警告標示，使公意的可察性減低至最小程度，往往在系統功能失調被承認時才採取補救措施而太遲。所以從政治發展及系統穩定的角度看，連續性的共識固然象徵公意的支持，衝突也無可否認地是一種政策上的重要輸入。

## (二) 公意共識的主要成份及限制

哲學家或藝術家也許常常為抽象的標的物而發生意見的衝突或共識，但一般人

民群眾的意見的衝突或共識通常與現實生活相關。工業革命以後，「求均求富」可以說是世界各國政治決策者與人民最關切的問題。如何在當代求均求富的政治系統中獲得公意的共識？由於公意本身的可察性偏低，公意測驗的技術未必科學化，更嚴重的是公意乃是方法學上難以反證明（falsification）的抽象心態，種種問題使得共識一詞缺乏標準化而成爲學者及決策者的困惑。

共識的指示器爲絕大多數在同一政策喜好上的相同意見，然則共識的主要成份爲何？就這個問題而言，學者專家的文獻充斥，不過其中藍羅勃（Robert E. Lane）的假設可謂最具條理及完整者之一。藍氏的假設固然以美國社會（尤其是一九六〇年代）爲基礎，但實驗價值頗爲可觀。藍氏認爲在一個富足的社會中，公意較可能達到共識；隱含的假設是，經常性的公意衝突狀態顯示富足的度不夠，導致階層與團體利益之間的對立尖銳化。藍氏假設在一個富足的社會之中：

- (1) 人民將逐漸互相信任，感到較能夠對生活有把握而不致於「看天吃飯」，因此對前途也更樂觀。
- (2) 人民將慢慢地把整個國家、團體、或個人在選舉中的得失看得較淡薄〔即是說：無論選舉的結果如何，國家、團體、或個人的利益均不受影響〕；政黨政治的競爭在表面上固然仍舊，意義也較有改變〔更溫和及更互相調整適應〕。
- (3) 人民將慢慢地改變他們的階級的瞭解及意識；所以職業及階級的差別固然仍影響選舉，不同意識形態及階級地位之間的關係將會改變〔即是說：各階級或層級不再固執自己的意識形態而與彼此採取零數的態度〕。
- (4) 宗教的結構及信條將逐漸喪失它們對世俗思想（secular thought）的影響力，不同的宗教信仰之間的敵意將減低。
- (5) 種族平等的鬥爭將因社會的富足以及因富足而帶來的態度而趨向和諧，雖然這方面的危機感及衝突感仍將繼續或滋長。
- (6) 人民與政府將產生親善關係，政治疏離感減低。〔註二五〕

藍氏的假設的測驗地爲 1930 到 1960 年代的美國社會，他的資料大致能夠支持

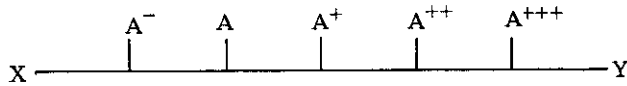
這些假設。但是從 1960 年代末期以後，許多現象顯示似乎和藍氏的假設不合，其中特別顯著的是人民與政府似乎並沒有因為富足的增加而產生親善關係；相反的，政治疏離感有越來越嚴重的趨勢。〔註二六〕 非美國社會的現象似乎也否定了藍氏的假設：1979 年的伊朗革命及 1980 年的南韓學生暴動都指出，富足的增加不但沒有促進公意的共識，反而引起社會秩序的混亂及潛在性的結構的瓦解的危機。

事實上，歷史記錄一再顯示一個矛盾的現象：公意的衝突或結構的崩潰不發生於社會貧窮、政治壓制之黑暗時期，而發生於經濟開始繁榮、政治逐漸開明、公意看起來最可能產生共識的狀況。不但最近南越、南韓或伊朗如此，遠在二百年前的法國也是如此。大革命不但在法國政府極為尊重公意、法國社會極為繁榮的時候爆發；更令人諷刺的是：革命運動的中心起於法國政府最用心改善、生活水準最高的巴黎地區。托克維爾對此有一段發人深省的評論：

革命永遠不是在狀況從壞變為惡劣的時候爆發；相反的，人民長時期能夠忍受壓制的統治，突然之間發現政府放鬆壓迫，他們遂揭竿而起。因此，革命前夕的社會秩序幾乎都是比革命之後的社會秩序更好。〔註二七〕

由此觀之，藍羅勃的假設固然未必錯誤，但是許多地方有待概念上的補充。藍氏的假設的價值在於他指出了富足時期公意的狀態，但是他並沒有界定「富足」的主觀的心理範圍，因而遂難以解釋何以常常富足未必促進公意的共識。貧窮而落後的非洲土人可能很驚奇的看見美國工人何以要罷工，他可能的評論是：「真不知足！那麼好了還要鬧！」但是從美國工人的觀點則不然：空氣污染的威脅，物價上漲的隱憂，福利制度不夠完善等等，使他們認為狀況無法忍受。罷工經過協調以後，工人的要求也許獲得滿足，共識也產生了，但能持續多久則無法預料，也許甫經半年便又宣告不滿意而再度罷工。如果把非洲土人與美國工人放在一起比較，假設 XY 線為富足共識指示線，吾人發現：





在上圖中，非洲土人如果從 A 看美國工人，則美國工人顯然處在 A<sup>+</sup> 以上。前者之所以指責後者「那麼好了還要鬧」，表示非洲人如果處在 A<sup>+</sup> 則心滿意足。美國工人站在 A<sup>+</sup> 之點覺得難以忍受，認為他們應該可以得到瑞典工人 A<sup>++</sup> 的待遇，因此，美國人如果處在 A<sup>++</sup> 則心滿意足。同理，瑞典工人認為 A<sup>+++</sup> 才心滿意足。在這種比較程度上，吾人發現藍氏的假設謹能適用在定點 A<sup>+</sup> A<sup>++</sup> A<sup>+++</sup> 之上；換言之，只有在 A<sup>+</sup> A<sup>++</sup> A<sup>+++</sup> 之點，非洲土人美國工人瑞典工人他們才相信是處在「富足的社會」而有公意上的共識。但是不論何國人處在何點，當他們認為環境許可他們爭取更多的要求時，共識遂開始轉變為衝突，直到系統滿足他們的要求（例如非洲土人爭取到了 A<sup>+</sup>，美國工人爭取到了 A<sup>++</sup>），達到另一次共識。反之，如果系統沒有能力滿足他們的要求呢？那就可能導致社會秩序混亂，甚至於系統瓦解。就此點而言，共識瓦解前夕的社會狀況為 A 或 A<sup>++</sup> 反而不重要，重要的是人民不滿意他們的立足點，而認為他們可以得到要求，但是系統事實上無能力提供。

事實上，如果假設 XY 線代表公意共識和衝突的表達過程，在每一個問題上都有這種動態的現象。有三個困難使學者或決策者難以控制這種起伏不定的變化：第一是共識狀態能持續多久不易預計，任何介入變數都可能使既存的滿足發生動搖。例如 1980 之前，波蘭工人顯然已經對政府極度不滿意，但很難知道他們從「何時」即開始不滿意；一旦罷工發生，與政府獲得妥協，吾人又很難知道他們「何時」將厭倦這次的妥協，孕育下次的罷工。（註二八）

第二是共識瓦解的必然性。二十世紀最偉大的成就之一是人類文明建設神速的進步，但是其中的心理後遺症之一是人民群眾不再輕易滿足現狀。吾人有理由相信科技導致的溝通，及教育普及導致的意識的覺醒，使現代人民擁有更多的升高的期望。由於期望大，但能獲得的成就很小，期望和成就之間的不平衡遂帶來「相對的被剝奪」（relative deprivation）的挫折感。所謂相對的剝奪指當人民覺得他們

有正當的權利獲得某種成就而未獲得，他們乃覺得「既有成就已被剝奪了」，因而對真正的既有成就毫不滿意。〔註二九〕對非洲土人而言，A與A<sup>+</sup>之間即處於相對被剝奪的心態；對美國工人而言，A<sup>+</sup>與A<sup>++</sup>之間。一旦人民處於這種心態，共識的瓦解乃屬必然。抑有進者，即使非洲人果然達到A<sup>+</sup>的成就，他們不久也會產生對A<sup>++</sup>的期望，又處於A<sup>+</sup>與A<sup>++</sup>之間的相對的被剝奪，使既有的共識瓦解。現代政治決策者最感困擾之事就是，政府盡相當的力量帶來某些成就時，人民已經期望更多而對這種成就毫無感激的心情。

第三是系統的能力有限，決策者即使知道共識瓦解的原因及目的（即是要求另一個層次的滿足），但是仍舊束手無措。最近財政部有鑒於大建築商任意抬高房價，使民衆欲平價購屋而不可能，乃企圖調查廠商及購屋者資金來源，以便阻止操縱居奇惡風。但消息一傳，建築業功能即刻有衰退之勢，鋼筋跌價，交易冷落，頗有威脅整體工商業運作的危險。省財政廳長不得不即刻澄清，否認財政部有調查資金來源之措施。〔註三十〕由此觀之，政府明明瞭解民衆對購屋政策不滿意，但短期內似乎也無法澈底解決。另一例是發展中國家的人才外流問題。許多發展中國家如南韓等爲了顧及本國建設而限制高等人才移民，但國內又無法提供適當環境及設備供其發揮，遂引起這些人才的不滿；政府爲了減低他們不滿，不得已准其移民出國，人才遂爲先進國家所用，本國教育投資回報率偏低，仍處於缺乏人才的狀態。於是本國不得不再度採取高等人才移民限制，回到前述狀況，問題仍是問題。

### 第三章 公意與政策互動關係的模式

#### (一)公意是否真正能夠影響政策？

以上討論的是公意的概念化及特點，以提供吾人運作公意之基礎；本章要研究的是，假定公意測驗可以順利進行，技術問題被克服，民衆的意見「果然」被調查出來，決策者面對著最新的、被認爲是最符合實際狀況的政策上的喜好；在這種狀況下，公意是否真正能夠影響政策？具體言之，當決策者發現百分之七十的公意支

持（或反對）某種政策的實施，他是否應該排除任何困難而設法實施？如果他拒絕、延緩或無能為力實施，公意的反應將如何？

理論上，一個民主政治系統要執行它的功能，需要有消息靈通（informed）、對公共事物有興趣（interested）、理性的（rational）、以及參與的（participatory）的民衆，他們有能力及意願以個別性或集體性在某一個問題上向各級政府表達他們的意見。由此觀之，決策者對於擁有百分之七十多數支持的政策喜好當然要即刻有所反應。

根據學者專家的研究，發現理論上與實際上未必一致，所謂百分之七十的數字是非常容易被誤解的。許多問題使決策者不能輕率地遵照公意的詳細指示而影響政策，諸如所謂70%是否是科學的統計的結果？民衆支持甲政策而反對乙政策是否是隨心所欲的反應而非理智的判斷？公意的穩定性如何？該政策喜好即使為70%的人民所支持，技術上是否真的可以即刻實施等等問題。即使是民主政治行之有年的歐美國家，學者仍然發現大多數的人民對政治事務不關心，甚至於冷漠。他們固然接受公意測驗，並且也表達了在某問題上的政策上的喜好，但是並不在意這種表達是否能夠影響政策。真正在觀察、思考、表達意見、並且追查結果的人民群眾並不多，學者稱這類人為「有心人」（attentive public）。以美國為例，第凡伊（Donald J. Devine）認為「有心人」約佔全人口25%，〔註三一〕阿蒙（Gabriel A. Almond）則認為僅有10%。〔註三二〕「有心人」因為平常就消息靈通及關心政治事務，一旦有重要的問題發生，迅速即形成某幾種鬆懈形態的意見，然後透過信件、開會決議、社論等管道傳達給立法領袖或行政領袖。當大多數的「有心人」都支持某一個意見時，領袖們即刻對這個意見有所反應。〔註三三〕

如果「有心人」理論合乎事實，則至少以美國為例，僅僅有10~25%的人的公意在影響政策而已。那麼，這些意見領袖的意見是否能夠代表全體民衆的意見呢？茲再以美國為例，根據密勒氏（Warren E. Miller）在「國會中選民的影響力」（Constituency Influence in Congress）一文中的調查，發現立法者對問題的察

覺與選民的並不盡相符：在民權方面的相關同意係數為 0.60（算是高的），社會福利方面為 0.30（尚高），外交事務僅為 0.09（極低）。〔註三四〕 由此觀之，即算立法者願意對「有心人」的意見反應，這種反應也沒有符合公意。何況立法者甚至於無法對這些少數的有心人反應，更談不上對大多數的民衆了。按照馬休思（Donald R. Matthews）與史汀生（James A. Stimson）的研究，美國國會議員必須表決的議案每年高達 23,000 件之多，能夠被考慮者僅 10,000 件而已，那裏有時間及精力去瞭解大多數民衆對這些議案的態度呢？〔註三五〕 抑有進者，現代政治決策的形成是一種許多特殊利益團體的衝突利益互相妥協的過程。那一個團體的勢力較大，它的「輸入」也可能最具決定性；而大多數的民衆，由於不關心或不瞭解公共事務，反而無法參與政策形成的妥協過程。更進一步說，不但特殊利益團體之間的利益往往互相矛盾：例如製造業者希望限制廉價洋貨進口，消費業者則歡迎物美價廉的洋貨（因為容易銷售）；自由派團體主張合法墮胎，天主教團體則反對之。特殊利益團體的利益與民衆的意見也往往不一致：例如民衆希望政府管制汽油價格，以免石油公司圖利，石油公司則希望不管制（deregulation），以便維持公司營業並有餘力投資發展新能源。在這些狀況下，除非經過公民投票，否則任何政策都不易反應大多數的公意。而從技術上來看，公民投票更不是簡單可行之事！

按照以上的分析，那麼公意豈不是可有可無，對政策毫無影響力了嗎？事實上又不然。不論在西方或非西方國家，民主政治的效率高或低，決策者的行爲都遵守一個前提：一旦遭到大多數人民的背棄，則政府再有精密的統治機構及武器，最後難免被推翻的命運。吾人雖然無法滿意地解答「公意如何影響政策」這個問題，但是退而否認公意對政策的影響力則是大不智。齊夫渥氏（V. O. Key）研究公意數十年，固然也無法肯定回答以上問題；但他以為公意確實會對政策產生影響力，只不過是以一種消極方式運作而已。〔註三六〕 即是說，公意將自動地形成一種共識而設立的界限，以這個界限來警告領導者：超過界限，人民就無法容忍了。領導者不但對這個界限有感覺，並且很小心地不敢踩上這個界限。所以只要領導者能夠收

集關於群眾的信仰的方向、強度、尖端性，不難獲得他們政策上的喜好的略圖。反過來說，如果領導者超越這個界限，群眾將起而抗議，逼使政策改變。所以聰明而有效率的領導者就會善於抓住民眾的弱點：由於他們對政策本身的內容及其執行的知識及注意力有限，只要不超越界限，領導者幾乎可以為所欲為而不怕民眾的抵制。

〔註三七〕

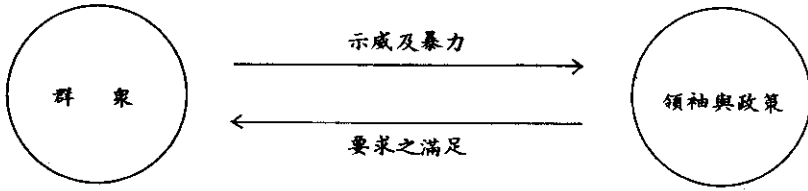
## (二) 公意影響政策的模式

從以上分析，吾人雖然未能完全掌握公意如何、至何種程度影響了政策，以及公意所夠容忍的「界限」有無精確的描述等問題，但是至少肯定了公意確實有影響決策者行為及政策的功能。本節企圖以這個假設，用系統理論的「支持與要求互動及反饋」的觀點，分析公意與決策者溝通的模式。近年來，由於民眾參與意願大增，決策者在某一問題上處理稍一疏忽，極容易引起一連串的示威、遊行、暴動，輕則影響行政效率，重則使公共秩序瓦解或系統崩潰。在過去，經濟崩潰、軍事或外交慘敗、內戰等為促使系統崩潰的主要因素；近年來，許多國家如泰國、南韓、西班牙、葡萄牙、尼加拉瓜、伊朗等，其決策系統之所以被迫再調整，主要的因素則來自公意的憤怒。所以學者們已經越來越重視一個問題：即是，現代政治系統的「社會國家化」(nationalization of society)使個人的能力越來越小，政府的權力越來越大；〔註三八〕但是在另一方面，個人的能力越來越小，意見却越來越要求伸張(assertive)，政府權力不但不能使他們害怕，反而更容易引起他們的反抗。

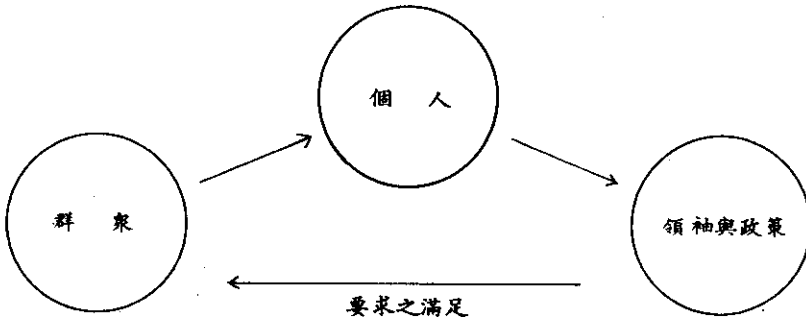
因為公意若有若無，學者對於它和政策的互動關係的解釋也是眾說紛云。吾人欲建立公意影響政策的運作模型，下列諸學者的模型似乎可以引為批判之基礎。例如阿蒙(Gabriel A. Almond)所提的「接近管道類型」(types of access channels)中的利益傳達模式，計分示威及暴力(physical demonstration and violence)、個人聯繫(personal connection)、中堅分子代表(elite representation)、正式及機構性接近管道的利用如政黨及媒介的運用等。〔註三九〕按

照阿蒙的分類，吾人可以得模式如下：（甲乙丙丁）

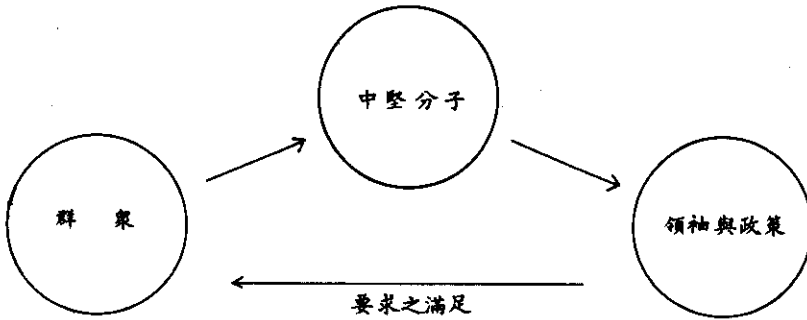
（甲）



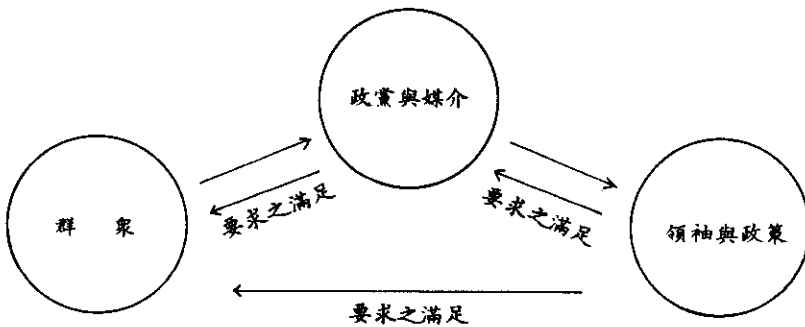
（乙）



（丙）



（丁）



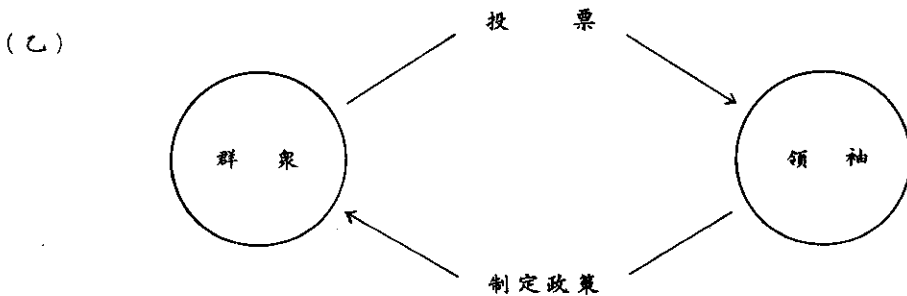
再以諾曼魯特伯(Norman Luttbeg)所建立的公意與公共政策的關係的模型為例，計分爲以下甲乙丙丁戊己六種。〔註四十〕

第一種爲「參與者模型」(Participant Model)，如甲圖：



在「參與者模型」的政治系統中，群眾參與的程度是100%，所以沒有群眾或領袖的區別；群眾自己對自己表達需要，自己制定並執行政策，後果也由自己承擔。除了馬克斯所幻想的「無階級社會」以外，現實社會不可能有這種功能，即使是吾國古典的大同社會尚有「選賢與能」呢。但「參與者模型」似乎可以解釋系統功能失調時的特殊狀況，如法國大革命時期或一九六〇年代末期美國的反戰示威等。在這兩個狀況中，群眾未必實際「參與」，但是在心理上被「波及」、對局勢發展的結果「關切」，應該是沒有疑問的。

第二種爲「理性行動者模型」(Rational-Activist Model)，如乙圖：

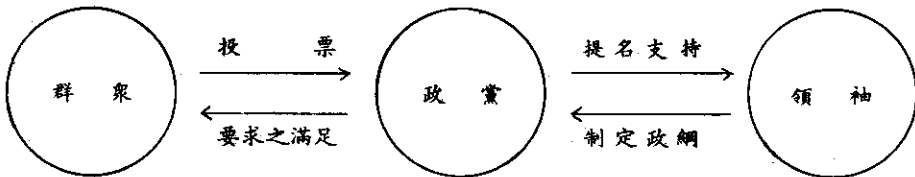


這種系統可以說是民主政治萌芽時期理論家的理想藍圖。在這種系統中，群眾被假定都是本章第一節之中所言的消息靈通、對公共事務有興趣、理性的、以及參與的。群眾可以用投票的管道來反映他們政策上的喜好及選擇領袖；領袖因爲怕被群眾用投票推翻他，所以也必須制訂符合公意的政策。事實上，這種「理想」的群眾恐

怕不容易有，因而此一模型的道德有效性（moral validity）大於實際的有效性。

第三種為「政黨模型」（Political Parties Model），如丙圖：

（丙）



英國的議會政治頗能反映這種模型。它實際是由兩個理性行動者模型連接起來：一是群眾和政黨，一是政黨與執政的領袖。這種模型顯然比前兩種更接近實際狀況，因為它提供了運作的基礎。由於人民的知識程度有限，期望他們直接判斷政府的政策是不可能之事。有了政黨居間，則一方面黨的幹部可以充當阿蒙所說的「個人聯繫」，直接與群眾接觸；另一方面黨的幹部可以充當專家，來協助領袖（也是黨的幹部）制訂政綱，將群眾的無定形的（amorphous）要求轉化為具體的可行辦法。此模型的缺點是忽略了一個事實：群眾除了投票以外不太可能操縱政黨，政黨則可以利用提名支持來操縱領袖。假定政黨幹部有違反政綱的行為，領袖可能為了害怕不被提名而不敢糾正，因而等於違反公意的期望。〔註四一〕

第四種類似政黨模型，稱為「壓力團體模型」（Pressure Groups Model），如丁圖：

（丁）

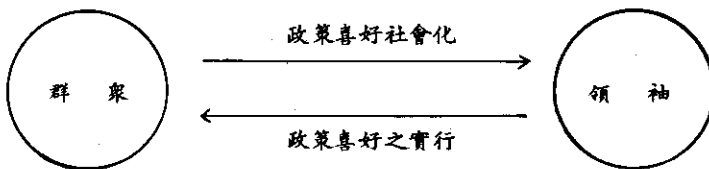




此模型可以解釋民主政治系統內多元化結構運作的現象。就公意的傳達的觀點而言，此模型的效力顯然較大；因為政黨是一個較概括性目標傾向的團體，與黨員或群眾的互動關係不如特殊利益團體與會員的關係的密切。在一個問題上，各個利益不同的團體都志在爭取對於該團體有利的決定。所以一個政策的出現，可以說是各種利益互相妥協，最後皆大歡喜（或者皆不歡喜但是仍舊接受）的結果。在這個系統中，壓力團體的傳達效率使其他的意見對政策的影響力顯得微不足道。公意固然僅能局部性的反應給群眾所屬的團體，該團體也僅能代表局部性的利益，但是局部性的利益的堆積何嘗不是全體的利益。吾人從大衛杜魯門在「政府過程」(The Governmental Process)一書中所分析的美國應證這個模型，發現理論未必和實際狀況一致。舉其大要者，因為利益團體的力量有強有弱，為了爭取到對它們有利的政策，難免各團體之間弱肉強食，強者越強而弱者越弱，領導者僅能對強有力之團體有所反應。〔註四二〕 這種模型由於僅能存在於民主政治的系統中，所以也有補救之道。群眾除了經常性地將意見傳達給所屬的利益團體，也可以偶然性地表達意見，直接批評領導者，例如1974年有65%的美國人民認為「政府被大公司控制」。〔註四三〕

第五種模型為「分享模型」(Sharing Model)，如戊圖：

(戊)

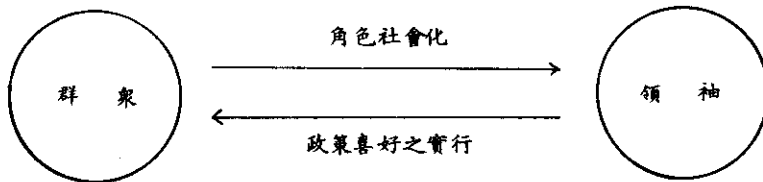


這個模型假設有一個和諧無爭的社會，在這個社會中，群眾與領導者共同分享「全部的共識」(total consensus)。基於這個共識，群眾與領導者在政策上的喜好也是一致的，政治參與的實質或方式成為不重要。因為群眾與領導者分享同樣的價

值觀及政府的目標，後者當然清楚群眾及全體的利益為何，所以即使有選舉也是非競爭性的。總之，在這個系統中，結構的運作是沒有壓迫性的（non-coercive），人際關係是同心協力的（homogeneous）。很難在現實環境中找到這種模型，因為它幾乎是吾國古典的大同世界了。共黨國家所「號稱」的系統運作方式也可以反映這種模型，不過並非事實而是片面的宣傳而已。

第六種模型為「角色模型」（Role Model），如已圖：

（乙）



在這種模型所假設的社會中，領導者的使命是完全遵照選舉他們的群眾的意見行事，群眾的任務就是瞭解並選舉能聽命於他們的角色。由於領導者僅為群眾的代理，他不能作獨立判斷；所以群眾必須消息靈通及具有高度的判斷力，才能確保他們所選擇的角色的忠誠。吾人似乎不易在國家政治系統方面發現這種實例，但是在民營公司方面則例子很多，如股東將權力授予董事。

以上所列模型並非必然能夠解釋某一個政治系統（或次系統）中公意與領導者的互動模式，而是幫助吾人選擇韋伯氏（Max Weber）氏所指的「理想類型」（ideal type），以為實證分析之基礎。<sup>〔註四四〕</sup>

### （三）領導者操縱公意的類型

本章第一節曾分析公意對政策是否有影響力，第二節列舉公意對政策的傳達模式，以為實證之參考；本節則探討領導者如何對公意有所反應的問題。

第一節得到的初步的結論是在公意容許的範圍內，領導者可以發揮極大的自由

權。要證明這句聲明的正確性倒還容易；但如果從領導者的角度看，要實現它就不容易了。由於公意容許的範圍並沒有確定的界限，這個界限遂具有彈性，端視領導者如何擴張至最大程度，吾人稱這種擴張的努力為公意的操縱（manipulation of public opinion）。在基本上，領導者已經擁有三個便利，這些便利使他們的公意操縱更容易、更順利：

第一、群眾已經被政治社會化而慣於相信：領導者的存在、行為及政策乃是為了人民的福利及國家的利益。只要不是太「離譜」，領導者的錯誤總是較容易被群眾原諒，而領導者的保證總是較容易被相信。1956年，北越的土地改革失敗而引起人民反抗，胡志明揮淚向群眾廣播致歉；〔註四五〕1962年，美國甘迺迪總統向全國人民表示為豬羅灣失敗負全責，公意支持百分比升至82%；〔註四六〕這類例子無非說明群眾「願意相信領導者」的心態，即如巴柏爾（James David Barber）對美國總統職位的分析：「人民渴求總統的再保證（reassurance），這是一種希望一切會順利、相信總統一定會照顧老百姓、一廂情願的情感，可以說是一種免除憂慮的心理要求……」。〔註四七〕領導者如果善於掌握群眾這種心理，幾乎既可以使公意對他錦上添花，也可以使公意對他雪中送炭。

第二、領導者已經掌握了有關政策及行動的消息的主動權。政策的執行過程掌握在忠於領導者的官僚機構之手，他方面群眾既無能力且常常缺乏興趣去瞭解與批評，是以領導者實際上擁有最好的機會來運用政策的成果，俾使公意的支持增加至最大限度。珍珠港事件後的第二天，美國羅斯福總統即刻對日本宣戰，即為明顯的例子。現代各國領導者為了操縱公意，無不設置大量的公共關係機構及人員，如發言人、新聞室、交際科、公共關係部、宣傳小組等，名目極多。以美國聯邦政府為例，為了此項功能，動用人員達七千名，經費每年約四億二千萬美元。〔註四八〕

第三、領導者與大眾傳播媒介的「合作」使公意的操縱更為有效率。作者曾在「大眾傳播媒介結構與決策系統互動關係之研究」論文中指出領導者與大眾傳播媒介衝突之必然性，此處何以提到「合作」呢？〔註四九〕蓋兩者的關係含有辯證性，

其衝突本身即促進了合作。現代人民因為渴求知識、公意、公平及正義的伸張，使他們相當依賴媒介，這種依賴使後者獲得了領導者的尊重（甚至害怕），以免有觸犯人民的權益之嫌。但領導者也未必因為媒介挾人民權益而被「吃定了」：前者不但掌握消息的來源，用以使友好的媒介消息靈通而讓不友好的媒介與世隔絕；而且擁有規制權力，諸如核發營業執照、調查資金運用等。如果媒介太不「靈光」，領導者要給媒介「顏色」是輕而易舉之事。由於這種矛盾的擴大可謂兩敗俱傷，甚至威脅民主政治系統的運作，所以很自然地演化為互相合作：領導者尊重媒介的立場，媒介則體諒領導者為政不易，盡量增加公意的支持，換取領導者對媒介的善意。

那麼，領導者在技術上如何操縱公意？除了視領導者個人的性格及作風、所面對的問題的性質及所處的狀況而定以外，通常可以分為三種類型：（名稱未定）

第一是領導者本身不介入操縱，而利用專任官僚機構來影響公意、塑造政策或領導者的形象。這種類型幾乎存在於每一個政治系統之中。其優點是留緩衝餘地，有功歸領導者；有過則由執行官僚承當，讓領導者還有機會去扭轉局勢。

第二種是領導者認為公意所支持的政策被官僚機構阻擾，乃直接訴諸群眾，以打擊官僚結構。在這種類型中，領導者有時故意不經官僚機構諮商而直接頒佈，造成既成事實；有時則以個人的人格或國家人民的利益為號召，有意無意讓人民覺得他已經被群小包圍而四面楚歌，期望基層群眾壓倒性的公意支持他，使他發揮權力來迫使官僚機構屈服。美國羅斯福總統（FDR）最會善用此道，他的爐邊閒話使很多本來受國會阻擾的法案，終因公意支持的聲勢而獲通過。相同類型適用於 1972 年尼克森的秘密訪問大陸，以免國務院知悉而干擾，然後在事後直接對群眾宣佈，以爭取公意的支持。

第三種類型是領導者為了彌補官僚機構操縱公意功能之不足而直接參與操縱，以增加人民對政府及領導者的同情與支持。在這種狀況中，領導者不留緩衝餘地，以負全責的「老大哥」形象出現，有過自己當，有功自己居。承擔錯誤的例子為 1962 年美國甘迺迪總統為豬羅灣事件向全國人民表示負責，1980 年卡特總統也為

突襲伊朗事件失敗而效法前例。最善於居功者首推尼克森，他從不放棄任何可以增加他個人威望的機會，如越戰停火換俘或宣佈訪問中國大陸等，屆時一定利用電視電台黃金時段（通常是晚上 9：00）親自對全國人民講話。

本章初步的結論是：公意既不容易有理性，也很難真正傳達群眾的喜好及願望，但是却能夠若隱若現地設立一個界限，這個界限是任何領導者在任何系統內所無法忽視的。如果說公意能影響政策，吾人可以說不是公意所表達的具體結果在影響，而是公意本身帶給領導者的一種無形的警告，這個無形的警告影響了政策。其次，儘管領導者不敢超越這個界限，但是在這個界限之內是一個相當廣大的世界，領導者能夠在這個界限之內操縱公意，達到他們所希望的政策上或人事上的目的。

#### 第四章 結 論

以上的研究使吾人獲得的初步的瞭解是：不論公意是如何的不穩定、不可靠、非理性的，領導者必須也不得不對公意有所反應。同時，領導者必須也不得不面對的政治現實是一種複雜的、難以避免的衝突或矛盾：領導者必須對政策的結果與目標負責，而人民群眾僅是關心政策執行過程中的切身利益問題；領導者即使與群眾一致同意某一個政策上的喜好，前者必須關心技術上的可行性，後者則期望即刻實施；領導者必須貫徹執行既定的政策，而群眾對某一個政策的喜好常常是短暫的、易變的、甚至前後矛盾的。這種衝突或矛盾使古希臘哲學家普魯塔克（Plutarch, 46～120？）兩千年前的名言似乎更有「被曲解的」（distorted）價值：「因為別人的意見、責備、歪曲事實而改變一個人的行動的路線，那麼這個人並不適合當領導者。」〔註五十〕然而吾人必須肯定的是：公意必須存在、被運作、被尊重的價值不在於它是否能夠表達、支持或反對政策的喜好，而是在於它的合法性的存在的本身。它的存在代表一種政治過程上的輸入，未必能決定政策，但政策的成敗却深受其影響。

面對這種衝突或矛盾的關係，領導者或群眾任何一方的過度的自我堅持（self-

assertion ) 都會破壞系統中要求與支持互動功能的均勢 (equilibrium) , 而且可能惡化爲零數關係的對立, 導致壓制公意的專制獨裁或完全由公意決定的無政府狀態的暴民政治。

如何來達到並且維持這個均勢, 使公意與政策互相支援、溝通靈活? 當然, 政治社會化的努力及決策者技巧的操縱 ( 如果操縱的目的不違背國家利益及人民的福祉 ) 都有助於兩者之間的調和 (compatible) 及瞭解, 吾人以爲對公意本身更進一步的研究更屬當務之急。作者謹提出四個重點, 以爲日後列爲優先探討: (1) 比較並分析公意與社會層級的關係, 亦即對中堅分子意見與群眾意見性質的瞭解; (2) 較長時期、連續性的公意調查, 以瞭解公意的穩定性; (3) 個案研究之間的比較, 以瞭解公意的一致性; (4) 改進調查技術, 最好能夠從問卷調查發展到面對面的交談。本報告乃中央研究院三民主義研究所民國七十年度起五年發展計畫中公意研究之開始, 缺失之處, 除了按計畫執行, 以求更深之瞭解以外, 尚請學者不吝指正。

## 註 釋

- [註 一] 李錫銳, 大眾傳播媒介結構與決策系統互動關係之研究 (台北: 中央研究院三民主義研究所, 民國 69 年), 第一至二章。
- [註 二] 章政通, 中國思想史, 上冊 (台北: 大林出版社, 民國 68 年), 第 283 頁。
- [註 三] Leo Bogart, *Silent Politics: Polls and the Awareness of Public Opinion* (New York: Wiley Interscience, 1972), p. 15.
- [註 四] W. Albig, *Public Opinion* (New York: McGraw-Hill, 1956), p. 177.
- [註 五] Julius Gould and William L. Kolb, ed., *A Dictionary of the Social Sciences* (台北: 馬陵出版社, 民國 64 年), p. 563。
- [註 六] 以瑞典為例, 人民政治理解力應無可疑。在 1976 年, 人民即爲了反對興建核子發電廠而使執政 44 年的社會民主黨下台。 *New York Times*, July 16, 1976.
- [註 七] 態度能否被具體化? 有三個困難使態度的研究不易獲得顯著的進展: (1) 態度無法被直接看到, 只能從看得到的行為去推論 (infer); 既然是推論, 何以知道 A 行為起源於 B 態度而非 C 態度? (2) 這種「被推論出來」的態度可能是易被誤解的 (misleading)。例如某君說他相信 A 而行為却是 B, 那麼吾人相信他的話還是相信他的行為? (3) 態度不是生理上的遺傳, 而是心理上後天學習的結果。態度的形成是一種連續的過程, 過程中有很多刺激導致某一種態度。所以當態度具體化爲行為時, 這個態度是「已被吸收」(in-

ternalized ) 的刺激的結果，但是同時也正在吸收新刺激。我們常發現某些人自己承認：「當我開始做了這件事的時候，我已經後悔了」。吾人如果從他的行為來推測態度，顯然就忽略了新刺激，而僅能瞭解他的舊的態度。

- [註八] 本節請參閱 Theodore M. Newcomb, Ralph H. Turner, and Philip E. Converse, *Social Psychology* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1965).
- [註九] Ole R. Holsti, "Cognitive Dynamics and Images of the Enemy," *Journal of International Affairs*, No. 1 (1967), pp. 16-39.
- [註十] Sigmund Freud, *An General Introduction to Psychoanalysis* (New York: Pocket Books, 1975), pp. 29-83.
- [註十一] 這裏的意見持有者僅限於執政的中堅分子 ( ruling elite ) 。
- [註十二] Hazel Guadet Erskine, "The Polls: Textbook Knowledge," *Public Opinion Quarterly*, No. 27 (1963), pp. 136-137.
- [註十三] Lloyd A. Free and Hadley Cantril, *The Political Beliefs of Americans* (New York: Simon & Schuster, 1968), p. 199.
- [註十四] *Gallup Opinion Index*, Oct., 1970.
- [註十五] Gallup Poll: Public Opinion 1935-1971, Vol. III (New York: Random House, 1971), p. 1811.
- [註十六] Don D. Nimmo and Charles M. Bonjean, ed., *Political Attitudes and Public Opinion* (New York: McKay, 1972), P. 269.
- [註十七] David E. Apter, ed., *Ideology and Discontent* (New York: Free Press, 1964), p. 219.
- [註十八] *Congress and the Nation*, Vol. 2: 1965-1968 (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1969), p. 133.
- [註十九] Apter, *op. cit.*, p. 240.
- [註二十] Data cited in Robert Weissberg, *public Opinion and Popular Government* (Prentice-Hall, 1976), p. 48.
- [註二一] Gabriel A. Almond, *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little, Brown, 1966), pp. 164-189.
- [註二二] Cf. Stephen C. Craig, "Efficacy, Trust, and Political Behavior: An Attempt to Resolve A Lingering Conceptual Dilemma," *American Politics Quarterly*, Vol. 7 No. 2 (1979), pp. 225-239.
- [註二三] Data from the SRC election survey, cited in Richard E. Dawson, *Public Opinion and Contemporary Disarray* (New York: Harper & Row, 1973), p. 17.
- [註二四] V. O. Key, Jr., *Public Opinion and American Democracy* (New York: Knopf, 1963), CH. 2-3.
- [註二五] Robert E. Lane, "The Politics of Consensus in An Age of Affluence," *American Political Science Review*, LIX (December 1965), pp. 874-895.
- [註二六] 例如在一項「很多官吏不是善類」的公意調查顯示：1968年僅有25%認為如此，1970

年升為 31%，1972 年升為 36%，1974 年則高達 45%。在另外一項調查中，1964 年僅有 29% 認為「政府被大公司控制」，1966 年升為 34%，1968 年為 39%，1970 年為 50%，1972 年為 53%，至 1974 年居然高達 65% 矣。Arthur H. Miller, "Political Issues and Trust in Government," *American Political Science Review*, September 1974, p. 953.

[註二七] Alexis de Tocqueville, *The Old Regime and the French Revolution* (New York: Doubleday, 1955), p. 175.

[註二八] 有關波蘭工人罷工請參閱 *Time*, September 15, 1980, p. 11.

[註二九] Cf. James C. Davies, *When Men Revolt and Why?* (New York: Free Press, 1971) Also Ted Robert Curr, *Why Men Rebel?* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1970).

[註三十] 聯合報，民國 69 年 9 月 25~26 日。

[註三一] Donald J. Devine, *The Attentive Public: Polyarchical Democracy* (Chicago: Rand McNally, 1970), pp. 31-64.

[註三二] Gabriel A. Almond, *The American People and Foreign Policy* (New York: Praeger, 1960).

[註三三] Devine 氏把群眾 (publics) 分為四類：一般群眾 (the mass public)、有心人 (attentive public)、不甚關心者 (least attentive public)、毫不關心者 (nonattentive public)。Devine, *op. cit.*, p. 75.

[註三四] Warren E. Miller and Donald E. Stokes, "Constituency Influence in Congress," *American Political Science Review*, Vol. 57 (1963), pp. 45-56.

[註三五] 所以馬休思和史汀生乃發現立法者有一種表決模式，稱為 "cue groups"。這些 cue groups 是國會內部的所謂小派系或小圈子，常常是由幾個較有實力或威望的議員及他們的支持者組成。他們在議會中以利益的引誘、交換或威脅等手段來操縱議員的表決行為，極盡翻雲覆雨之能事。一般不屬於 cue groups 的議員（或者屬於甲 group 而不屬於乙 group）常常以 cue groups 的態度為自己的態度。由此觀之，公意的功能更受到限制了。因為公意既不能直達議員，議員自己也放棄了觀察公意之職責，議案遂由非正式的小團體決定了。Cf. James C. Strouse, *The Mass Media, Public Opinion, and Public Policy Analysis: Linkage Explorations* (Columbus, Ohio: Charles E. Merrill, 1975), p. 17.

[註三六] Key, *op. cit.*, pp. 535-57.

[註三七] James J. Best, *Public Opinion: Micro and Macro* (Homewood, Ill.: Dorsey, 1973), p. 221.

[註三八] 李錫銘，選民行為研究：心理過程上的幾個問題（台北：中央研究院三民主義研究所，民國 67 年），頁 35。

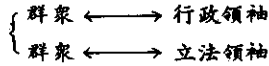
[註三九] Almond, *op. cit.*

[註四十] Norman R. Luttbeg, ed., *Public Opinion and Public Policy* (Homewood, Ill.: Dorsey,



1974), p. 1-10.

[註四一] 政黨過度控制領袖，在很多狀況下，容易惡化為減低行政效率，如義大利的內閣變換率可見之。很多國家兼採總統制及議會制，可謂修正的政黨模型，或者可謂雙軌的理性行動者模型，如美國。其運作方式為：



但是由於立法領袖的選舉是以州或郡為單位，全國性的政黨的力量也往往是各自為政的地方力量的堆積，對於全國性的行政領袖也較難控制。以1973年的水門事件為例，尼克森如果是政黨模型的領袖，很可能早就被共和黨逼迫下台了。但是尼克森是全國人民選出來，而共和黨的領袖則為地區人民選出，無法掌握全國的政黨組織及公意；所以如果人民不反應，沒有立法領袖有能力迫使尼克森辭職。立法領袖固然可以彈劾他，但是如果沒有公意明顯的支持，彈劾失敗反而使立法權受損。所以事實上尼克森的下台是他本人覺察到公意的背景(26%支持，63%反對，11%無意見，至1974年五月)；國會領袖僅「勸告」成功，而非已經採取了彈劾行動。

[註四二] Cf. David B. Truman, *The Governmental Process* (New York: Knopf, 1951). Grant McConnell, *Private Power and American Democracy* (New York: Vintage, 1966).

[註四三] Miller, *op. cit.*

[註四四] Max Weber, *Selection in Translation*, trans. E. Matthews (Cambridge: Cambridge University Press, 1978), pp. 7-64.

[註四五] Bernard B. Fall, *The Two Vietnams: A Political and Military Analysis* (New York: Praeger, 1967), p. 156.

[註四六] JFK's popularity and his reaction, see Arthur M. Schlesinger, Jr., *A Thousand Days: John E. Kennedy in the White House* (Boston: Mifflin, 1965), p. 292.

[註四七] James David Barber, *The Presidential Character* (Englewood, N.J.: Prentice-Hall, 1972), p. 9.

[註四八] Robert Stein, *Media Power: Who Is Shaping Your Picture of the World?* (Boston: Mifflin, 1972), p. 241.

[註四九] 李錫銀，大眾傳播媒介結構與決策系統互動關係之研究，第三章第二節。

[註五十] Bogart, *op. cit.*, p. 45.

