

- 書評： *Why Elections Fail* [為什麼選舉會失靈] by Pippa Norris [皮帕·諾里斯] (Cambridge University Press, 2015, Paperback, 256 pp., ISBN 97811070679023)

劉正山

國立中山大學

「為什麼選舉會失靈」這個書名可能會讓人聯想到「選舉為什麼沒辦法選出大家都滿意的人」以及「為什麼一個愈成熟的民主社會參與選舉投票的人會愈來愈少」，但這都不是這本書所要觸及的層面，因為這不是一本談選舉策略的書，而是比較政治的專著。本書著眼在「那些原因導致選舉失靈」，也就是為什麼有些國家選舉程序發展得較完善，有些民主國家卻總是選舉辦得亂哄哄的、爭議不斷。

本書的作者Pippa Norris是哈佛大學甘乃迺政府學院McGuire比較政治講座教授。這是她針對選舉完善度 (electoral integrity) 或選舉品質這個概念所進行的多年期研究成果。本書是三部曲中的第二部。她在2014年出版的*Why Electoral Integrity Matters*一書 (第一部) 中指出金錢買票傷害民眾對民主的信賴。第二部曲則進一步盤點影響選舉完善度的變數，指出規範政治行為者的制度法規 (rules) 加上足夠的支持環境才能讓選舉完善度提高。這本書也為接下

劉正山 國立中山大學政治學研究所副教授，研究領域包括政治傳播、選舉行為、民意形成、研究方法。

Frank C. S. Liu is associate professor at the Institute of Political Science of National Sun Yat-Sen University. His research interests include political communication, voting behavior, public opinion, and research methods.

來的第三部曲埋下伏筆。第三部將會談談那些方法相對之下較能提供各國政府參考，來提高選舉完善度，進而鞏固民主。

本書寫作動機來自於對各國民主的表現變異的好奇與關懷。畢竟不是所有的民主體制都是正常運行的，即使是美國也曾在2000年發生關鍵選舉人票爭議的事件。這些眾多的問題除了買票之外，還有金錢政治、菁英破壞規則、官員勾結、暴力破壞等，都可能會削弱民選政府的正當性（*legitimacy of elected authorities*）、民眾對民主體系的滿意度、對政黨及政黨政治的信心，以及最嚴重的，民眾投票的意願。因此，要瞭解民主如何深化，需要有一個面向來檢視民主政體的表現。而選舉完善度便是個具體、可觀察、可比較，可相當程度展現一國民主體質的面向。作者認為透過各國之間的比較可從中找出影響選舉品質的關鍵原因，從而掌握民主國家之間的差異。

作者很有雄心地將文獻中影響選舉品質的理論整合為一個模型（建議讀者先翻至本書核心理論架構圖1.3，頁16，便可一次掌握全書結構），再從中推出假設並以自己研究團隊所收集到的實證資料進行檢證。作者也很有技巧地依此安排章節，讓整本書的各章各自對應此模型中不同的理論途徑。

本書第一章導論首先點出選舉完善度的定義與重要性。它指的是符合國際期待的選舉程序（*contests respecting international standards and global norms governing the appropriate conduct of elections*，頁4）。這裡的國際共識指的是根據1948年通過的人權聯合聲明（*Universal Declaration of Human Rights, UDHR*）第21條第3款所發展出來、經過歐、美、非及聯合國所通過的實作標準及條約（頁5）。本章釐清所謂的選舉完善度指的是包括了從選舉法規、選民註冊、計票、到選舉結果評估等十一個環節的品質。

第二章講研究方法。本章首先將選舉完善度的概念來源基礎作出說明，核心是聯合國對於選舉完善度的標準（*UN International Covenant for Civil and Political Rights, ICCPR of 1966*），例如定期選舉、秘密投票、票票等值等。接下來作者解釋了如何使用文本分析、民調資料分析以及來自40位專家的問卷調查等資料來確定個案的選舉品質。

本書最獨特、原創的部份是作者使用自己收集的跨國資料來驗證理論預期。本書所使用的Perception of Electoral Integrity (PEI) 資料是2012至2014年之間全球193國（不含人口十萬人以下的小國）的專家問卷調查資料（PEI-版本2.8）。這個PEI資料目前在網路上已開放下載，並且已做到了版本4.0。PEI-2.8訪問了1,251位選舉專家，針對各國的選舉完善度進行每一個面向0至5分的評估給分（而非個人對選舉的意見），最後取得來自40位專家對96個國家評分的問卷資料。該章的表2.2列出了這個問卷的題目。作者宣稱，專家訪談得到的資料PEI Index與學界主要大型的、類似的資料庫像是自由之家（Freedom House），以及收集1945到2010年間全球主要選舉資料的Codebook for National Elections across Democracy and Autocracy (NELDA) 具高度一致性。

第三章的重點是從社會學途徑、現代化理論中挑出影響選舉品質的變數。現代化理論的最重要論述是：固定的生活結構與環境（fixed structural conditions）決定了民主的品質與鞏固；不平等及民主條件的缺乏會打擊人民對民主的信心。此處的民主條件包括了言論及使用當今通訊技術進行傳播及溝通的自由、便利的行動環境（如大眾運輸）、教育及識字能力的普及，以及經充份教育訓練後對公共事務具投入熱忱的政府官員。

作者發現，選舉品質的確受經濟文化條件影響。當一個民主國家人均GDP達15,000美金時，該國的選舉水準便會上升達到國際期待的標準，並且隨著財富增加，更加符合國際及制度上的規範。這點可以說是本書所提出的最大貢獻，不但用資料驗證了Lipset的預期，更一舉補足了過去60年文獻的缺口。

第四章從國際的角度討論多邊組織及非政府慈善組織對一國選舉品質的影響。此處的國際因素（international forces）包括了與周邊國家之間的溝通與資訊流動、國際社會提供技術支援及發展資助，以及國際觀察團體的介入監督等。經驗資料的檢證結果發現有三。一是政治全球化以及國家間的整合（如加入歐盟）對選舉完善程度有正向影響。其次，國際觀察組織的參與會為國家帶來對人權較多的關注，但不足以取代上一章的結構性的因素。即使加入了國際

因素，上一章的經濟因素仍然維持統計上的顯著性。第三，國際社會為新興民主國家所提供的（大量）選舉補助及國際觀選機制對改善一國的選舉品質並沒有統計上顯著的影響。

第五章從國際視野轉回到民主國家內部的制度因素，著眼於憲政層次的因素。作者從Arend Lijphart的權力分享理論（power-sharing theories）出發，檢視政體設計、選舉及政黨體系、立法與行政互動體系，以及獨立的司法體系這些變數對選舉完善度的解釋力。這部份的發現支持了理論的觀點，作者發現憲政制度設計中的比例代表制（proportional representation electoral systems）、分權和內閣制（strong parliaments），以及對新聞自由（press freedom）的保障，都對選舉完善度具統計上的解釋力。

第六章是第五章的延伸。作者從憲政層次下降到行政層次的討論，檢視政府與官僚的職能對選舉品質是否具有實質的影響。本書反覆出現的關鍵字「選舉管理體系」（electoral management bodies, EMB）在此章得到充份的討論。

「選舉管理體系」不單指選務主管機管，而是包含了法律、行政及憲政在內的系統。讀者在本章可以明顯看出作者對這個主題的重視，因為講到選舉管理體系，作者不諱言連美國自己也有不少問題。本章的核心問題是：不同的選舉管理體系是否對選舉品質產生明顯的效果。選務體系（electoral bodies）有三種類型：政府型（government model），即選務體系是政府的一部份，如瑞士、德國；獨立機構型（agency model），如紐西蘭、英、美等國；以及混合型（mixed），如日本、西班牙。

作者有些訝異地發現：選務系統是否中立對選舉完善度的影響並不顯著。反而是民主或接近民主的國家中政府型的機構選舉完善度較高。她指出選務體系的中立與否顯然不應該成為檢討其他民主國家如何改善其選舉品質的焦點。現行文獻中所強調的選舉機構獨立性顯然不如預期重要。值得關注的，是較少處理到的非制度因素的重要性。政府選務官員及效能的專業及士氣以及媒體及出版自由可能才是關鍵。

本書第七章為結論與建言。作者透過變數的檢視及個案的研究，提出一些改善一國選舉完善度的建議。她指出，這些因素並非萬靈丹，尚難說出那些可以適用在所有的國度。作者指出，有待學界使用更多元的研究方法來解答，而這也是她下一部著作的目標。本章從原則上提出五個做法來提升一國的選舉品質：一、使用客觀的觀測指標。作者建議參考英美兩國使用的證據導向的績效指標，例如專責選務的公務員人數比例、投票流程有多公開透明、選務預算是否足夠與穩定、選務人員知識技能是否充足、選務出錯時的糾正及流程設計是否到位等。二、評估國家選務系統及技術是否到位。作者建議不妨向聯合國或其他國際組織尋求經驗、經費及技術指導，並使用多種方法如政策實驗及證據導向方法（evidence-based independent evaluations）來評估選舉品質。此外，也可以借重公共行政的分階段評估方法如政策產出、中程結果及長程影響等來評估選舉品質。三、檢視憲法、法律及程序上的改革，亦即透過法治面來檢討現行的法規程序是否能有效提高選舉品質。四、強化政府責任及選舉秩序的掌握，避免選後的衝突或癱瘓政府的行動。五、擴大與國際社會的整合及互動範圍。作者認為除了納入聯合國所推動的標準之外，也需要人權團體及非政府組織從旁支持。

本書是Pippa Norris教授整合現有民主理論，以實證主義及方法進行比較政治研究的大作。由於Norris所收集的資料的獨特性及信度，本書得以集結全球96個民主國家的資料，為超過半世紀以來理論家的推想作出檢證，並進一步為民主國家如何深化民主提供了超越國界的視野。它讓讀者看見比自己國度更優及更不幸的民主國家的境況，由此推判其他民主國家的發展，並反思自己改進的空間。從理論的高度、資料的廣度，以及應用面的深度來看，本書非常值得從事比較政治（尤其是比較民主制度及選制改革）的研究生、研究員，以及從政者幕僚作為參考。國家的公務員以及從事公務員訓練的專責單位，也得以透過本書中所展現出各個民主國家的相對位置，看見值得參考的做法。

不過，就筆者自己粗淺的訓練來看，本書有幾個美中不足之處。首先，中

華民國台灣並不在本書所列的96個民主國家資料庫之中。作者在書中並未解釋為什麼專家訪問回收率這麼低（只有40/1251），只能留下讀者猜想：也許這個低回收率就是台灣可能當初被考量到但最終未能被收錄到資料庫中的原因。相對於另一個跨國大型比較政治的菁英訪談資料庫the Varieties of Democracy (V-Dem) project就含有台灣的資料，Norris教授的PEI資料現階段顯然無法提供想進一步比較台灣與世界的政治學者使用，殊為可惜。筆者在寫此書評時曾就此點寫信給作者，建議未來加入台灣作為分析案例。這個建議是否會得到積極回應，我們也拭目以待，期待未來版本的PEI資料中加入更多含中華民國台灣在內的民主國家。

第二，書中有些縮寫並未在首次出現時就給予解說與定義，使入門讀者在閱讀時不是那麼流暢。例如IDEA指的是「The International Institute for Democracy and Electoral Assistance」讀者得自己上網才查得到全稱；EMB指的是「electoral management bodies」到了第21頁才看到解說。

第三，本書在多處提到實驗法，並讚許它的重要性，然而本書並未提供足夠的使用實驗法得到的證據，這是否是作者故意安排的伏筆，抑或只是呼應一下當前美國政治學界強調實驗的潮流，讀者無從得知。我們看到的是，作者自圓其說地繞回了以計量經濟學工具進行分析的實證主義做法（頁36），本書並無任何實驗方法的篇章。

第四，書中有些分析的解釋避重就輕。例如第三章中，作者雖然在六個模型中的前五個（表3.2）呈現出人均GDP對選舉體系的完善度有正向影響，自然資源豐富程度卻有負向影響。但是在第六個更完整的模型，亦即將「是否有民主歷史及經驗」納入當作控制變數之後，呈現的是無論人均GDP還是自然資源都變得不再具有統計上顯著的影響力。作者並未在該章節結釋這個結果，只引導讀者去讀她在2008年所著的*Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?*一書。

第五，有些模型設計有值得商榷之處。例如第五章的制度模型中（表

5.1)，作者將選舉體系的三種類型，即複數選區制（plurality）、混合制，以及比例制，將這三種分別編為1至3，再將它視為一個變數（數值1至3），放入模型。作者將所得到的顯著正向迴歸係數解讀為「愈比例代表制愈能提升選舉完善度」。不過，類別型變數能否被這樣處理有待商榷。此外，在該表中，關鍵變數如獨立司法系統及言論自由為何只放入模型一而不放入模型二，也未見作者著墨說明。當然，有上述這些狀況不代表作者的結論是錯誤的。只是，從作者的行文及資料呈現的方式來看，作者以此章的分析結果直指比例代表制在提昇選舉完善度上優於單一選區（SMDs）制，看似已加上了優劣對比的價值式暗示。這似乎已超過了資料所能呈現的事實。

第六，作者選擇隱藏比較各國選舉完善度的道德動機，應該是絕大多數採實證主義知識論進行研究學者的一貫做法。然而，令人覺得矛盾之處在於：本書一方面標舉民主政治中「選舉完善度」這一個環節，以選舉品質來論民主成敗，透過排行來展現最理想標準及個案。但是另一方面也強調不能以成敗論英雄，以及沒有一個變數能絕對的影響一國的選舉完善度。作者是否真心希望表示各國都要向資料中排行第一的挪威看齊然後依此修改自己的選制呢？雖然作者坦言歐美民主仍有許多缺點可以改進，但民主到底是該被拿來當作一個絕對標準或是相對標準，我們期待作者在第三部曲中可以詳談。

就實證主義知識論的標準來看，Norris教授多年努力所帶來的、且無償開放給大家下載使用的資料庫，以及依這個資料庫所寫作的本書，無非是當前比較政治學門珍貴的資產和比較政治研究的榜樣。她在本書所展現的在乎資料品質及說服力的精神及態度，很值得我們效法。常出國的民眾常會有這種感受：出去回來之後會更珍惜自己擁有的。閱讀過種格局宏大的作品，會讓人格外珍惜前人種下的民主成就、會更珍惜我們得來不易、共同打造的民主體系，而且最重要的，會對全球民主國家社群的未來產生更具體的使命感及悲憫之情。

