

- 書評： *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited* [民主赤字—批判性公民的再探] by Pippa Norris [皮帕·諾麗斯] (New York: Cambridge University Press, 2011, Paperback, 335 pp., ISBN-13 978-0521127448)

批判性公民與民主赤字*

黃信豪

國立臺灣師範大學

經過長期的理論爭辯與政治發展試驗，人們大致同意：民主體制雖不完美，但它仍是人類到目前為止發展出最能長期維持政治正當性的體制形式。二戰之後的新興國家，也多以歐美民主國家（特別是以美國為主的liberal democracy）作為政治發展範式。然而，近年來這些民主國家似乎普遍面臨正當性危機：對政府信心的下降象徵民眾對民主體制治理品質的懷疑，投票率的降低突顯公民對民主機制結果的失望。2011年自美國發起的「佔領華爾街」運動，更在各主要民主國家掀起風潮。這些趨勢不禁讓政治學界開始反思，現行的民主制度是否出現存續的挑戰？

基於上述的問題，《民主赤字—批判性公民的再探》一書關注公民對民主體制的認知、支持與運作評價。^① 本書由哈佛大學知名的比較政治學者Pippa

黃信豪 國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系副教授。研究領域為政治學方法論、菁英與大眾政治行為、政治文化。

Hsin-hao Huang Associate Professor, Department of Civic Education and Leadership at National Taiwan Normal University. His research interests include political methodology, political behavior (elite and mass), and political culture.

* The English title is *Critical Citizens and Democratic Deficits*.

① 有關台灣民眾民主態度的近期實證研究，可參見黃信豪（2011）。

Norris所著。延續在1999年所提出的批判性公民（critical citizens）概念，Norris在本書中系統性的討論民主赤字（democratic deficit）的源起、形成與後果。按她的界定，「批判性公民」指的是民眾即使表達對民主體制運作的不滿，但並未損及個人對民主體制的情感支持（Norris, 1999）。她強調，由於對民主有更多的情感、更高標準的想像與期待，因此「批判性公民」將對體制的政策產出抱持有更高的檢視標準。從上述的視角，批判性公民對民主體制非但不會帶來正當性危機，反而將對民主政府的政策產出帶來優化的動力。由此看來，Norris提出的「批判性公民」概念，其實意含了民主體制下高度政治練達（political sophistication）的個人特徵，屬於個人層次（individual level）的概念。

在本書中，Norris進一步細緻化批判性公民的界定，並從總體層次來比較並解釋批判性公民如何在各國展現相異的樣態，因而造成「民主赤字」現象。本書共有十二章，分為四大部分。除了理論框架與設計外，作者主要採世界價值調查（World Value Survey）於2005至2007年所蒐集的第五波調查資料來建構相關民主態度與民主赤字在各國的樣態與演變趨勢、探索與診斷民主赤字的形成與來源，並檢驗民主赤字所帶來的後果。以下筆者將按這四大部分進一步介紹本書的觀點。

壹、民主赤字—政治行為與政治文化的整合性解釋

基於批判性公民屬於個人層次的概念，在本書中，Norris雖然著重的是以國家為分析單位的政治文化差異，但解釋框架上也兼顧個體層次的因素。她將民主赤字的產出區分為「需求面」、「中介面」與「供給面」三個層面的互動結果。

首先，基於國家「發展階段」的差異，民眾對民主的看法將具有需求面的不同。在個體特徵上，如此的民主渴望（democratic aspirations）與個人教育程

度、公民認知技巧有關；在集體層次上，現代化動力下所帶來的個人解放價值以及強調合作精神的社會資本觀點，也為不同社會民主需求的差異提供長期形塑的解釋。其次，她關注政治溝通的中介影響。具體來說，即使不同個人民主需求有所差異，在現代社會裡民眾往往透過媒體揭露來認定、得知政治相關訊息，並以此判定政府表現優劣。從認知理論來看，大眾媒體是個人學習民主的重要機構；而媒體報導與評論也對大眾如何看待政治過程與政策產出形成「框架」與「預示」效果。最後，供給面著重的是大眾對民主過程、政府政策表現與制度安排的評價。這些評價分別反應大眾如何看待民主的品質、政府提供具體政策產出與公共服務的能力、以及選舉贏家/輸家效應等。

基於上述三個層面的因果鏈（casual linkages），本書的主要論點是：「民主赤字將產生於民眾對民主需求面的提升、負面的媒體報導與低落的民主供給評價等三方因素的互動結果。」由於民主赤字是基於民主需求層面的高漲與民主供給評價的低落，其可能帶來的效果將是民眾對民主改革運動的訴求與公民行動主義的興起。而對非民主國家來說，民主赤字（即既有體制無法提供民主產出）則可能帶動新一波的民主化浪潮。在建立一致的理論框架後，作者便透過不同層次政治標的物的測量來明確界定民主赤字的操作化概念，並以及介紹世界價值調查的資料特性與研究方法。

貳、民主赤字的比較視野

在確立解釋框架後，第二部份透過世界價值調查的各波資料來呈現各國民主相關態度的演變趨勢。首先，作者揭示傳統民主國家（美、西歐）民眾各項政治評價的跨時演變趨勢。即使相關研究發現先進民主國家民眾的政府信任長期下降，但作者檢視民眾對各項制度與機構的信心、民主滿意度、國家榮譽感與國家認同等態度傾向，並未發現系統性的一致衰退趨勢。因此，民眾政治評價的形成與結構遠比想像複雜。區分民眾不同層次的政治支持態度與特性有其

必要性。

接著，Norris比較傳統民主國家、新興民主國家、選舉式民主國家（electoral democracy）、專制國家在各層次政治支持的態度差異，包括（1）對政體各項機構的信心、（2）民主表現評價、（3）對政體原則的認可（包括拒絕非民主統治與支持民主統治）、（4）民主價值，以及（5）對國族社群的取向。按Easton（1975）政治系統支持的概念，這些態度具有從特定（specific）到普遍（diffuse）層次的差異。結果顯示，在最低層次的政體機構信心，不同社會民眾並無態度差異。傳統民主國家民眾的民主表現評價較高。就政體原則的認可與民主價值上，民眾支持民主統治以及渴望民主的實現亦成爲普世價值。值得注意的是，選舉式民主國家與專制國家的民眾，表現出較低程度對非民主形式統治的拒絕以及較高程度的愛國主義情感。從集體層次來看，作者認爲這符合政治文化典範的「制度—文化」趨同論；從個體層次來看，價值傳遞的社會化亦爲不同政體中民眾的態度差異提供解釋。

在釐清政治支持態度各層次的差異後，Norris以「對民主的渴望」（需求面）與「民主滿意度」（供給面）來建構經驗上「民主赤字」的樣態。就政體類型上，不同政體民主赤字的平均狀態差異不大，但在變異程度上則有重要的差異：民主國家之間（包括傳統民主與新興民主）社會民主赤字的變異卻是最小的，至於選舉式民主與專制國家的民主赤字則變異較大。從地域來看，歐州與中東國家的民主赤字最高，北歐與亞太地區社會民主赤字則最低。這或許可以從傳播理論（負面報導影響民眾的民主滿意評價）、理性選擇理論（政體的經濟表現影響民眾民主滿意評價）與文化理論（傳統文化形塑民眾不同程度的民主渴望）來予以解釋。

參、民主赤字的形成與來源

在第三部分，Norris分別從需求面、負面報導與供給面等角度，解釋民主

赤字的源起。在著重需求面的民主渴望上，現代化典範下的價值變遷與社會資本論為主要的理論範式。首先，價值變遷論預期，從總體來看，高度發展社會或許會因為民眾具有較高程度的知識背景、認知能力與民主價值，因而存在較高的民主赤字（即需求大於供給）；從個體來看，個人或許會因為較著重自我表達價值，因而具有批判性公民的民主赤字傾向。然而，作者的發現是，低發展社會反而存在較高的民主赤字；而教育程度、年齡與民主赤字也有明確的正向關係；自我表達價值將同時提升民主渴望與民主滿意（即民主赤字指數不變）。這些發現顯示，價值變遷理論僅能對各國的民主赤字分佈提供部分解釋力。其次，社會資本論認為社會信任、組織行動主義將提升個人民主渴望。然而，實證研究發現，除了需求面外，社會資本更提升個人對民主供給的認知，因而民主赤字反而是下降的。這些發現意謂現存主流的政治文化理論，對民主赤字並無法提供完整且有系統的解釋。

接著，Norris將焦點轉移到民主知識。這個概念主要捕捉的是民眾認為民主的內涵為何。可以預期的是，不同民眾在對「民主」的定義、想像相異下，對民主的渴望也將產生程度差異。就操作上，作者將民主知識區分為「程序」、「工具」與「威權」等三種類型。程序內涵意指民眾認為民主是一連串保障大眾參與、公開競爭的過程與機制；工具內涵則著重民主治理的產出部分（如社會公平、經濟繁榮等）；威權內涵則捕捉民眾對民主的「非民主」理解（如認為民主是軍人、宗教領袖治理等）。結果發現，民主知識的「程序內涵」是普遍存在於各個國家內的，彰顯了民主價值的普世認可。此外，而工具內涵也不僅存在於發展中國家，許多傳統民主國家民眾對民主亦有工具性的期待。至於威權內涵則大多存在於伊斯蘭社會。作者也發現不同社會的民主歷史經驗、資訊開放與經濟發展程度比教育、年齡等個人因素更具解釋力。這證明了文化、社會的總體因素的確框架民眾對民主的理解與想像。

就政治溝通的角色上，媒介鬱抑論（video malaise）主張傳媒對公共事務報導與內幕的揭露，將強化閱聽者負面感受，如對政治體系的疏離與犬儒主義

等。因而就民主態度上，作者預期媒介暴露、使用與負面報導，或許將降低民眾對政府的表現認知，因而增加民主赤字。然而，Norris的實證結果發現，各種媒介使用程度與民主渴望、民主滿意正向相關，媒介使用反而提升降低民主赤字，即縮小民主渴望與民主表現認知兩者的落差。再者，即使作者透過總體資料揭露不同社會貪腐認知與民主滿意度的關聯性（認為政府愈清廉，則該社會總體民主滿意度愈高），但在英、美的個案研究上，並沒有發現新聞報導方向（如對政府正 / 負向）、政府醜聞報導總量對民眾評價政府滿意度的一致性影響。因而負面新聞或醜聞報導是否影響民意，仍有待相關研究進一步釐清。

即使對民主的渴望與價值上的信仰是全球性潮流，但民主滿意的評價卻會隨著不同時間、地域與政體而有所不同。理論上，民眾對政治體系的支持可能來自不同文化下的社會化傳遞以及理性計算所形塑。作者嘗試從民主過程、政策產出與制度安排來檢視民眾對民主政體表現的認知的來源。首先，民主過程的結果較支持理性選擇論：治理品質佳（如人權、法治、貪腐指數等）的社會，民眾的民主滿意度較高。再者，政策產出的發現則同時支持文化傳遞的情感傾向與理性抉擇的認知傾向。最後，就制度結構上，理論上，制度若傾向共識決政體，應將比傾向多數決的政體更能增強民主滿意度。換句話說，在更多不同政治團體能分享權力的情況下，則其支持者較能感受政府的回應。結果顯示制度差異在民眾的民主滿意度上並無重要解釋力，較有解釋力的反而是民眾所支持政黨是否在選舉中勝選（即選舉贏/輸家效應）。這些發現揭示了民眾的民主評價揉合了社會心理的情感傾向與理性抉擇的認知傾向。

肆、民主赤字的後果

即使不同社會、個人有不同的原因支持民主與評價民主，但民主赤字的效果卻是相當一致的。本書的第四部分系統性的探討民主赤字對公民行動所可能帶來的影響，包括個人層次的政治參與、對政府治理與法律的服從，以及國家

層次民主化的影響。

Norris以公民政治興趣、抗議活動做為個人慣常、非慣常政治參與的測量，並檢驗民主赤字（民主渴望與民主滿意差距）的影響。結果顯示，個人的民主渴望與民主滿意皆能有效提升公民政治興趣；而民主渴望與民主滿意對抗議活動則存在相反方向的影響：對民主愈渴望者，愈傾向參與抗議活動；而對政府民主表現愈滿意者，則愈不傾向參與抗議活動。就渴望與滿意的差距來看，總的來說，民主赤字無法有效解釋公民興趣，但能夠顯著削弱抗議活動。

再者，公民對政府治理與法律的服從象徵了公民責任感。Norris以繳稅與從政府獲利作為觀察標的：即若公民認為這些行為是錯的，則表示具有自願性的公民順從認知。結果顯示，愈具民主渴望者，則愈可能自願服從法律（即認為這些行為是錯的），而民主滿意只與納稅意願有正向關係。就民主赤字來看，民眾對民主渴望與認知的差距將會顯著降低對政府治理與法律的自願性服從。

最後，從國家層次的民主化影響上，政治文化的趨同理論主張公民偏好、態度傾向與政體類型一致時，則制度安排方得以長久存在。本書也證實如此的論點。實證結果發現，前期的民主渴望對一國後來的民主化進展具重要的解釋力。因此，民主渴望作為文化因素，能與經濟發展一般提供國家較適走向民主化發展的重要條件。

伍、結語—邁向新一代的政治文化研究

公民對民主體制的認知、支持與運作評價，是當代民主政府正當性維持相當重要的來源。延續批判性公民的概念，本書嘗試以「民主赤字」為主題進行政治文化的比較研究。理論上，雖然本書作者嘗試結合個體的政治行為因素，也提出系統性的解釋框架（民主需求面→政治傳播→民主供給面→民主赤字→政治行動）。然而，就實證結果上，本書的研究發現並未一致性地對應特定

既有政治文化主流理論（如價值變遷論或社會資本論）。在加入個體層次變項後，本書反而呈現更多的謎團與理論未解之處。

按筆者個人之見，這並非表示政治文化研究的末路，反而彰顯政治文化主題未來廣大的研究潛力。就美國政治學界來說，一直以來，「政治文化」與「政治行爲」各自歸屬不同的研究社群（前者屬於比較政治、後者屬於美國政治）。就實證研究上，即使兩者共享相似的研究方法與調查技術，但學理上，或許基於研究興趣的單位（units）不同，政治行爲與政治文化的理論交會甚少。隨著調查資料的累積與研究方法的進步，近年來越來越多學者嘗試結合個體（政治行爲）與總體（政治文化）的理論範式，進行跨（多）層次的實證研究，本書便是典型的代表作品。可以預期的是，政治行爲的跨國比較，未來將成爲學者的關注焦點，而新一波政治文化理論典範的建立，才正要開始。

* * *

參考書目

- Norris, Pippa (1999). "Introduction: The Growth of Critical Citizens?" In Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government* (pp. 1-30). New York: Oxford University Press.
- Easton, David (1975). "A Re-Assessment of the Concept of Political Support." *British Journal of Political Science*, Vol. 5, No. 4:435-7.
- 黃信豪（2011）。〈民主態度的類型—台灣民眾二次政黨輪替後的分析〉，《選舉研究》，第18卷，第1期，頁1-34。