

# 民主政體的建立與維護

呂亞力\*

## 摘要

本文根據多位政治學者的理論與對實存制度的經驗研究。探討民主政體之建立與維護。擬解答的問題計有：民主政體之建立，有何條件？其個別重要性為何？在條件不完備之情況下應如何維持其生存？民主政體之崩潰，是因何種因素造成？應如何避免這些因素發生作用？我國民主條件如何？應如何加強？我國社會有否不利民主之因素？應如何消弭或削弱之？

關於民主建立，有經濟、文化、社會結構、內外環境等因素，對其個別重要性，學者觀點不一。然而，個別因素似不足以解釋民主政體的生存能力，殆無疑義。民主政體之崩潰計有社會結構性原因與精英策略的原因。社會結構原因必須藉政治與社會改革才能消除，但精英策略則較易把握，治國精英應該避免不當策略。我國民主化條件尚佳，但達到真正民主，仍待努力。

本世紀中葉以前，擁護民主政治的人雖然已相當多，但反對民主的言論，仍相當盛行<sup>①</sup>。本世紀中葉以後，世上幾乎已無人敢公然否定民主政治之價值，聯合國教科文組織的一紙調查報告，顯示多國的法政學者無不

---

\* 呂亞力，國立台灣大學政治學系教授。

①關於主要的反民主言論及其理論根據，參閱 David Spitz, *Patterns of Anti-Democratic Thought*. (The Free Press, New York), revised ed, 1965.

支持民主政治，儘管他們對民主之涵義存有分歧的看法<sup>②</sup>。然而，世人大多僅能渴望民主，並不能生活在民主的制度下。目前全世界一百五十餘國中，大約只有三十個國家夠資格稱作民主國家<sup>③</sup>。在這些國家當中，奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、西德、愛爾蘭、荷蘭、挪威、瑞典、瑞士、英國、加拿大、哥斯達利加、以色列、日本、美國等比較穩定的民主國家，大多數都在中歐與西歐，少數為歐洲移民所建，只有日本是東方人建立的，但日本民主的成功，受到美國佔領的影響<sup>④</sup>。我們固然不必認為只有受基督教文明洗禮的西方人，才能建立民主，然而，却不能不對民主政治在非西方社會之成長，感到格外不易。我國正在快速的民主化，現階段的一項國家目標是奠定穩健的民主政治之基礎，使民主制度能順利運作，這決非簡易之事，我們必須審慎思考，民主政體如何才能維護，欲對此獲得瞭解，我們必須從理論與實例上去探討，本文之目的即在從政治學者之理論與一些國家的實例，來剖析民主政體維護。由於維護民主政體的生存之理論，仍未經過嚴格的檢驗，而外國之經驗又未必完全適用於我國，故我們也必須對我國民主化之問題加以反省，才能對我國應如此維護自己的民主成果，作更週遍的探索。

本文擬設法解答下列問題：一、民主政體之建立，有何條件？這些條件的個別重要性如何？倘若在條件不完備之情形下，建立民主政體，則應如何維持其生存？二、民主政體之崩潰，是何種因素造成？應如何避免這些因素發生作用？三、我國民主條件如何？應如何加強？我國社會有否可使民主果實功虧一簣的不利因素？應如何消弭或削弱其作用？

本文共分三節，第一節從理論來探討民主政體之維護；第二節剖析一些國家之經驗，第三節檢討我國的民主化。

---

②聯合國教科文組織於一九六五年，曾向全球五十國法政學者徵詢關於民主的認知與評價，結果發現在評價上共識甚高，在認知上歧見甚多。

③參閱 G. Bingham Powell, Jr. *Contemporary Democratic Participation, Stability, and Violence*, (Cambridge, Mass: Harvard Univ Press, 1982), p.5.

④參閱 Seymour M. Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Review*, 53 (1959), pp. 69-105. 另一重要著作為 John D. May, *Of the Conditions and Measures of Democracy* (Morrisfown, N. J.: General Learning Press, 1973).

## 壹、民主之維持：理論

長期穩定的民主國家，幾乎無不具備若干共同的條件，這些條件是其政體建立或發展成熟之時，就已存在的，因此，可說是先天的優勢，我們雖然不能完全具備這些優越條件，但是，倘若能對這些有正確的認識，也許就能創造這些條件，或看看我們自己有否這些條件中的一部分，倘若有之，就可悉心培養，至少不使其枯萎。

關於民主政治之建立，應有何種條件？在一九六〇年代初，就有研究者期望根據實徵資料，建構理論。李普賽（Seymour M. Lipset）的「民主之若干社會要件：經濟發展與政治合法性」（Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy）一文，為最早的探討，李氏特別強調民主國家大多為經濟比較發達，人民生活較富裕，國民所得較高的社會，而認為經濟條件實為民主政治建立與鞏固之首要條件。艾克斯坦（Harry Eckstein）在研究挪威後，在其論文「穩定民主論」（A Theory of Stable Democracy）中，指出民主政體之維護，最重要者並非經濟條件而是社會結構與政治結構間的互相契合性，尤其各種建制相輔相成之配合程度，魏瑪德國民主政制之失敗，主因不在經濟條件不足或人民知識不夠，而在於其高度民主的政治制度，根本不能與其傳統的父權家庭制度與工作場所的權威制度相契合，相反地，挪威之成功不在經濟，因挪威於民主政治的奠基期，人民生活甚為窮困，國民所得甚低，（其富裕為後來之發展成果）。艾克斯坦與李普賽另一不同觀點為李氏強調社會之分歧或缺乏共識，不利於民主，而艾氏則指出挪威社會分歧甚大，共識基礎不強，但由於政治建制與社會建制的契合，社會分歧並未妨礙民主發展<sup>⑤</sup>。著名的理論家道爾（Robert A. Dahl）則從政治資源的集中或分散，來分析民主政體建立的條件，他認為在人類社會，社會資源可能轉化變為政治資源，這些資源諸如財產、聲望、教育程度、技能、身份地位，如果分散，（即具有資源之人數在總人口中比例大，而任一類資源都不會集中於同一組人之手中）則民主政治成立與鞏固的機率較大，否則其機率就較少<sup>⑥</sup>，道爾從資源之分配來剖析民主政制的生存機

---

<sup>⑤</sup>參閱 Harry Eckstein, *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway* (Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press, 1966), esp. 其附載之論文“A Theory of Stable Democracy”。

<sup>⑥</sup>Robert A. Dahl. *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale Univ.

率，與莫爾（Barrington Moore, Jr.）的名著民主與獨裁的社會起源（*Social Origin of Dictatorship and Democracy*）中的觀點相互輝映，莫爾指出的歷史演進過程中，君主與貴族的分權，有利於日後民主的發展，故西歐曾經裂土封疆的國家如英國、法國等都比較能日後成為民主國家，而皇權獨大，未經封建階段的專制帝國如俄國，則不易發展為民主<sup>⑦</sup>。

政治文化概念出現後，學者開始注意文化與民主政體的關係。有人認為英國民主政體的順利運作，得力於其政治文化至大：英國社會存在嚴格的階級分野，但其不同階級間並無強烈的仇視，而階級鬥爭也不激烈，其所以如此，一方面是大英帝國之強大，使下層民衆陶醉於身為英國人之「光榮」中，而海外殖民之機會亦能減少因生存競爭而萌生的不滿現實之情緒，另一方面則為英國上層精英，具有強烈的社會責任感，他們對自己的特權固然視為與生俱來，但一旦感到其已不能負擔對社會之義務時，則不會堅持特權，這種觀念與法國大革命前法國貴族的態度大不相同，因此，英國下層民衆對上層不致過於敵視，相反地，漸漸形成一種敬服的政治文化（*deferential culture*），因此，對傳統的建制無意輕易改變，這種文化，使英國政體能在和平漸進的氣氛下逐步發展<sup>⑧</sup>。敬服的政治文化畢竟僅存在少數歷史背景特殊的國家（除英國外，日本似也有之），而且，這種文化對民主政制的發展，利弊均有，因此，不是一般嘗試建立民主政制的國家應模仿的。英國的敬服文化正在消退中，奧蒙（Gabriel Almond）與佛巴（Sidney Verba）在研究美、英、德、義、墨西哥五國政治文化後，提出了公民文化（*civic culture*）概念，認為公民文化是最適合民主政制運作的文化，除非一個社會培養公民文化，民主的維持將相當困難。所謂公民文化，是指既不完全傳統，也不完全現代的政治文化，而是兩種成分的混合體，現代政治文化強調政治參與，也即公民都應有積極參政的念頭與動機；傳統政治文化強調對政治精英順服，也即對權威者的決定接受並表現於行為的態度與想法。奧蒙等認為具有公民文化的社會，其決策者一方面會顧及民意，因其瞭解倘不顧民意，人民不會容忍；但另一方面又自信

---

Press,1971).

⑦參閱 Barrington Moore, Jr. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, (Boston: Beacon Press, 1966).

⑧參閱 Richard Rose, "England: The Traditionally Modern Political Culture," in Lucian W. Pye and Sidney Verba, eds., *Political Culture and Political Development*. (Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press, 1965), pp. 83-129.

可免於人民不當的干擾，運用自己的判斷力來決策，不會引起不當；因此，其決定之政策在原則上會符合民意，但在具體內容與實行步驟上，不乏其自身之考慮；此外，具有公民文化的社會，政府公權力與民意能夠平衡，民主與法治能夠兼顧<sup>9</sup>。

以上的理論，有的強調結構與文化，也即民主的維持，主要依賴的經濟與社會結構，如多元的資源分散的社會與特殊的政治文化，有的列舉一些「條件」，如李普賽的論調，而這些條件皆是靜態的，並不曾考慮及一個社會民主化的過程對其維持的作用：事實上，許多當今的民主政體，在其建立初期，並不必然具備這些條件，為何有的社會能鞏固其民主體制，有的則不能，莫爾對民主政治的社會起源的研究中，曾提出階級關係之影響：其主要論點為農業不能充分市場化，農產品無法變為商品，農民不能脫離地主全面控制的社會，會發展成獨裁政體；相反地，農產品商品化成功，農民成為完全獨立的個體，其向地主租地，是完全根據契約來規範彼此關係的社會，民主政治較有發展與成功的機會。莫爾的理論僅觸及民主政制發展與鞏固的一個層面。

結構與文化論，靜態的先決條件論，與莫爾的社會起源論，雖都有其價值，但都不能對個別民主政體的維持，作充份的解釋，因為從個別政體來看，一些按前述諸論應有良好民主發展機會的國家，民主的過程並不特別順利，如法國，而另一些民主政制毫無生存可能性的社會，如印度，則發展出已具生存能力的民主政體。

另一類理論著重個別社會民主化的背景，尤其是民主政體初興時的環境因素，雖然其關注的仍是政、經、社、文、的條件，但並非觀察現已成熟的民主制度，歸納獲得的一般靜態條件，而是從歷史中探索的結果。

民主政治與自由社會兩主義的關係，是不少人感興趣的：一些較保守的學者，都認為傳統的自由主義是民主政治的精神基礎，目前先進的民主國家奠立民主基礎時，無不具有強烈的傳統自由主義的背景：傳統自由主義是一股偉大的力量，在民主政治興起之前，在一些國家它摧毀了封建主義，並且確立了政府權力有限的理念及個人尊嚴的信條，當傳統自由主義

---

<sup>9</sup>參閱 Gabriel Almond and Sidney Verba, eds. *Civic Culture*, (Boston: Little, Brown Co.), 1965.

9a 關於印度，參閱 Francine R. Frankel, "Democracy and Political Development: Perspectives from the Indian Experience". *World Politics*, XXI (April 1969), pp. 448-68.

成爲一個社會的思想主流之時，它就有可能成爲一個重視人權，具備言論與信仰自由的社會，而使它還未民主，但已爲民主政治鋪路，因此，儘管理論上，可有極權的民主（totalitarian democracy）<sup>⑩</sup>，人類經歷過的民主，都是自由的民主（liberal democracy）。社會主義者則認爲社會主義才是當前民主政體的精神基礎，他們認爲傳統自由主義是資產階級的意識型態，其提倡的人權與自由，僅是形式的，僅屬於法律與政治的層面，在經濟與社會層面，自由一詞肯定剝削者有剝削別人的無限特權，如此，人權就成爲資產階級的專利，由這種自由主義爲基礎的民主爲資產階級的民主，而非全民的民主，因此是有限的民主。自由主義者則指責社會主義的基礎爲集體主義，因爲它強調經濟與社會之平等，抹煞了人的個別差異性，也即個性，而且，社會主義者主張以計劃經濟來達到生產關係之改變與消費的公平化，其結果必然導致官僚統制，與民主積不相容。其實以上兩種主張相互的批評攻訐，都有言過其實的缺點，在西歐諸國的民主化過程中，自由主義與社會主義都在不同階段發生了積極的作用，而民主政治也使兩大主義發生了質變，自由主義中加入了「福利國家」的觀念，成爲目前主流的自由主義，有別於傳統自由主義<sup>⑪</sup>。民主國家社會主義的主流，一方面與共產主義劃清界限<sup>⑫</sup>，另一方面揚棄了不少過激的成份。在目前，西歐與北歐國家，實現了較完美的民主政體，其得以鞏固，兩種思想的得到調和，並且都成爲建設性的力量，是甚有關的。由於此，這些社會的階段鬥爭得以和緩，經濟上生產的自由與消費的平等大致能夠兼顧，生產自由能促進生產力的解放，使社會資財增加，而消費的平等消弭了民怨與社會不安。這些國家於十九世紀中葉至二十世紀中葉間漸漸完成了兩大主義在實踐上的並存與調和，而其時又爲民主政制的確立期，這種時間上的偶合，對其日後民主政體的維持，具有甚大的影響。由於在西歐與北歐國家民主政制確立初期，兩大主流思想的改變與調和漸告完成，使其國內意識型態之爭就大爲緩和，這一工作未能於其民主政體奠立時順利完成的國家如法國與意大利，其民主也比較脆弱。

---

⑩J. L. Talomon, *The Origin of Totalitarian Democracy*. (New York: Praeger, 1961).

⑪關於傳統曼徹斯特自由主義演變爲新自由主義之經過及其含義，參閱 Michael Freedom, *The New Liberalism: An Ideology of Social Reform*, (Oxford, Clarendon Press, 1986).

⑫關於民主社會主義與共產主義之分裂，參閱 Peter Nettle, *Rosa Luxemburg* (Oxford Univ. Press, 1969).

民主政治與資本主義之關係，為另一深受關注的課題。保守理論家諾凡克（Michael Novak）的論旨是資本主義，尤其是市場經濟之建立，是一八〇〇年迄今影響人類最大的發明。在此以前，人類缺乏有系統的持續產生財富的意願與能力，因而無法擺脫貧困，英國於一八〇〇至一八五〇年間，實質工資增加一倍，一八五〇至一九〇〇，又增一倍，而在選擇的自由方面，不論是消費品與職業，也大為增加。除了經濟上傲人的成就，資本主義的另一特質為多元的精神：資本主義社會與傳統社會及社會主義社會最大的不同也在此。諾凡克認為資本主義理論家最反對權力的集中，他們不相信任何人的智慧與才能應使他成為唯一不二的權力擁有者，他們主張以系統化的方法，使權力慾大的人在不同的範疇內追求其慾，如政治積極份子在政治領域，經濟積極份子在經濟領域，文化積極份子在文化領域，任何領域中的人對其他領域的影響都是有限制的<sup>⑬</sup>。多元社會之存在，其先決條件即為權力之分散，在一個權力分散的社會，利益團體與個人的爭勝與主動性獲得肯定，而這正是一個地廣人眾的社會實施民主必不可缺。其存在以及人們接受其合法性，有益於民主政體的鞏固。在資本主義社會，民主政治最能發展，絕不是歷史的偶然，而是由於資本主義的思想提供了民主的沃土。資本主義與民主關係之另一方面為市場經濟之發展，不僅使許多人脫離了官僚的控制，獲得了獨立自主的發展機會，形成了中產階級。中產階級一方面相信基本體制應保持現狀，另一方面具有改革政策的意願，這正是民主政治所需要的。歐洲民主先進國家，於民主政體日益鞏固之時，正是其中產階級日漸壯大之日，是以民主政治一直獲得一股強大的支持力量，於勞工階級日益抬頭後，中產階級的政治理念已深入社會各角落，為勞工階級普遍吸納，因此，在這些國家，勞工運動的主流始終以爭取選舉權，影響國會決策，用政治手段改進勞工生活為職志，與東歐等缺乏中產階級理念的國家，勞工政治運動往往發展為革命運動者大異其趣。

民主政體初建時的內外環境，對其日後的維護，也至關重要：外環境是指國際之情勢及國家的對外關係。有些理論家強調國際示範作用，指出當國際環境趨向民主時，一個原本不民主的國家演變為民主，比較可能，

---

<sup>⑬</sup>參閱 Michael Novak, *The Spirit of Democratic Capitalism*, (New York: Simon and Shuster, 1982), pp. 55-58. 又見 Samuel Bowles and Herbert Gintis, *Democracy and Capitalism: Property, Community, and the Contradictions of Modern Social Thought* (New York: Basic, Inc. 1986) 後者對資本主義與民主之關係不似 Novak, 完全持肯定的看法。

其日後健全發展的機率也較大。倘若一個國家主要的對外關係是針對民主國家的，則其發展民主政體的可能性也較大，日後其民主政體的生存機會也較大。所謂內環境，主要可分為兩方面來敘說：一方面是一個新成立的民主政體，其成立是由於推翻原有政權抑或本身改革之結果，倘屬前者，除非原有政權在政策方面徹底失敗，其合法性喪失殆盡，否則對新的民主政體可能構成雙重不利；其一為一些支持舊政權的人，不論是由於既得利益，抑或個人理念，必定不會衷心接受新秩序，他們可能成為「不忠誠的反對派」(disloyal opposition)<sup>⑭</sup>；其二為新的民主政體可能因種種原因，諸如領導精英缺乏政治經驗，行政組織不夠健全，致初期施政不佳，引起人民失望，這正是菲律賓柯拉蓉政府的情況。內環境的另一層面為國家面臨的困難之性質：白魯恂曾提出政治發展過程中，政治體系經歷認同，合法化，行政權滲透社會，參與及分配等五大危機，當五大危機在相當長久的時間內一一出現，政治體系可泰然應付，一一解決，日後該體系穩定發展的機率就大，倘這些危機同時出現或接踵而至，則體系應付困難，如未能妥為解決，則日後又會困擾體系，成為削弱它的因素。西方先進民主國家的民主化過程發生在十九世紀中葉至二十世紀初葉之間，其時人民對政府的期望迥異於今日。其時政府只要在治安，防止社會上暴力衝突，維持少量基本設施上表現政績，就已盡其職責，人民對之就無怨言，如今人民對政府期望大增，其政策不易滿足人民的多重需要，新興的民主政府常會因施政不足而引發以上諸種危機，使之同時發生而危害民主政體的生存。

上述民主政體生存所賴的條件或因素，並不等量存在於目前的民主國家。就以經濟條件而言，不僅於一些目前已相當穩定的民主國家在建立民主政體的時期並不存在，即使在今日的印度，也相當缺乏，由於經濟條件不足，印度的民主體制在運作上確有若干缺點，但這些缺點還不足以使印度失去作為一個民主國家的資格；艾克斯坦所指的社會建制與政治建制之契合性，也不是民主政治維繫其存在的最主要條件，因為事實上相當多的民主國家，在缺乏此項條件的情形下，政體運作仍相當正常，如第二次大戰後之日本與西德，以及印度，皆為顯例。權力之分散，固然有利於民主政體之確立，但是，可能也不是必要因素：在不少權力相當集中的社會，

---

<sup>⑭</sup>此辭首見 Juan J. Linz, "Crisis, Breakdown, and Reequilibration," in Linz and Alfred Stepan, eds *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press, 1984), p. 50.



也曾發展出民主政體，如法國。不過，權力分散的社會較易發展為多元社會，也較易使民主政體健全成長，則為不爭的事實；近代以前實行封建制度的社會一般比實行專制政治的官僚帝國更易發展出民主，其理由可能是在前者，權力分散不僅早已成為歷史事實，而且人們容易在心理上接受它，而於後者，大一統思想深入人心必然影響政治運作。我國二千餘年官僚帝國的傳統，是否會妨礙民主發展，是值得探討的課題。不過，所謂妨礙，僅是一個程度問題，我們決不能盲目接受歷史決定論，以為一個國家的政治發展完全為歷史所決定。

自由主義，資本主義與社會主義對民主發展的影響，是結構的，也是文化與價值的，其作用與政治文化其實並無不同，任何這類影響，都難衡量，我們雖可說這些影響不容否定，但決不是絕對的，因為一些缺乏這類文化與價值的社會，也發展出民主政體，結構一旦成形後，再培養價值也是可能的。不過，受這些文化與價值影響的社會，確實能發展出比較健全的民主政體。

中產階級對民主政治建立與鞏固的貢獻，盡人皆知，但一般學者的分析都不夠清晰與細緻，事實上，欲探索此一課題，我們不僅要分析中產階級的價值觀與態度，更應注意個別社會中產階級的人數、性質（其為知識份子、企業主、商人、專業人士，比例又如何？）其與政府及統治精英之關係（倚賴官僚集團甚大的中產階級如沙皇時期俄國中產階級對民主之促進，缺乏實質的貢獻）及其勞動階級的關係，如法國中產階級在貴族聲勢仍大時，為推動民主的主力，在勞動階級崛起後，則成為民主的阻力，因為他們必須藉官僚來阻礙勞工運動，以維護自己的階級利益，故中產階級與民主的關係不能一概而論，此外，在若干國家，並無人數眾多的現代中產階級，在探討中產階級對民主影響時，似應注意中產階級的性格、其與統治精英之關係與人數之集中情形。（中產階級人數雖少，但如集中少數都市，則作用仍可能相當大。）

民主發展期的內外環境之影響不宜忽視，但環境如何，除客觀存在外，還得看人們對它的認知（*perception*），如有無危機，固然可用客觀指標來覺察，但人們對它的認知，常決定其應付之道，尤其政府決策者的認知，更為重要。例如對外環境之性質，人們的認知可能迥異，其行動也就大不相同，年前東歐各國領袖都認為舊體制已無法運作，必須力行民主化，才能化解危機，而羅馬尼亞的領導者則認為舊體制仍相當完美，人民的一切不滿，皆是少數陰謀份子煽動的結果，故絕不能民主化，由於認知不同，其行為也就不同，由此可知，環境產生的影響，頗難評估。

根據以上所論，我們可知目前對民主政體的維護，仍欠缺完整的解釋性理論。

對於民主政體的維護，我們不僅可從正面去探討，也可從反面去觀察，也即從民主政體之崩潰來作分析。

世上民主國家中，有些如英、美、低地國家，斯坎維那維亞國家、瑞士、紐西蘭、澳洲等，似乎已有免疫性，可免於崩潰，有些則曾臨崩潰的邊緣，如法國（一九五八），印度（一九七五—七六），牙買加（一九七六），錫蘭（一九七一—七六），土耳其（一九六〇—六一）（一九七一—七二），有的曾一度崩潰例如希臘，菲律賓，烏拉圭；巴西，阿根廷；有的岌岌可危，前途堪憂，如黎巴嫩，有的建立或恢復民主政體不久，生存能力難估，殊難逆料其會否崩潰，如西班牙，葡萄牙等<sup>⑮</sup>。

民主政體曾經崩潰的國家之經驗，提供我們寶貴的資料來構築理論。關於政體崩潰的理論。總共可分為兩類：一類從結構因素去探索民主政體之崩潰，諸如社會階級結構，經濟、與貿易結構，政黨結構等；另一類則從政體崩潰前精英的政治才能與策略去瞭解崩潰之成因與經過<sup>⑯</sup>。

在結構方面，階級結構是最受重視的，根據此一說法，民主政體要在階級關係比較和諧，階級衝突不尖銳的情形下才能維持，倘若此一條件不存在，民主政體甚難維持。民主政體必須獲得社會廣泛的支持或至少默認，才能行使權力，由於它缺乏強大的制裁力，而又為社會利益的仲裁者，它即使偏袒某一個別階級，也不能明目張胆或過於偏頗，否則它的施政必然遭到困難，人民對其不滿與不平的情況必定迸發，政策如果不能推行，加上部份人民對其「合法性」產生疑慮，則其權力基礎勢必脆弱，脆弱的權力基礎雖未必立即導致政權之崩潰，但如果出現其他不利因素，則雪上加霜，民主政體就可能崩潰；在現代工業社會，民主政府更應避免勞工與企業家的對立尖銳化，因為這兩個集團皆為經濟生產的主力，政府之政策如

<sup>⑮</sup>關於佛蘭哥逝世後，西班牙民主之恢復，成就與困難，參閱 Stanley G. Payne, *The Politics of Democratic Spain*, (Chicago: the Chicago Council of Foreign Relations, 1986).

<sup>⑯</sup>前者例如若干馬克思主義學者，往往強調結構因素，其解決模式為：如貧窮過份懸殊的階級結構、經濟勢力過份集中於少數寡頭或外國人手中，民主改革者企圖改革，引起特權階級勾結外國勢力的反彈，結構導致民主政體[尤其在拉丁美洲]的崩潰。Linz 則認為此項解釋既不充份，也未注意到不同政體的個別差異性，見 Linz, *op. cit.*

過於偏袒企業界，則勞工可能罷工，對經濟發展至為不利，並可能削弱政府的合法性，如偏袒勞工，則資方可能減低投資或資金外移，一樣會危及經濟發展及政府威信。在勞資糾紛中，民主政府應持不偏不倚的立場，固不待言，然而，這並非易事，於勞資糾紛一旦發生時為防止經濟惡化與法律尊嚴，政府必須採取行動，任何行動必會用來對付某方，則政府被該集團指為偏袒是甚可能的。在這種情形下，民主政府儘量保持公正，並力求在相爭雙方以外的第三者廣大民衆中得到的支持就成為維護其地位的關鍵了，是以民主政權合法性基礎堅固的國家，在惡性勞資或其他階級衝突中，敢採果敢的行動，而一些較脆弱的民主國家則較會因循苟且，其故即在於此，然而，因循苟且的作風，有時反令惡性的社會衝突，更為激烈，未必有利於政體的維護。在現代社會，為爭取各自利益，社會上主要階級不僅會尖銳對立，而且其所代表的團體會採取壓迫政府的手段，使政府曲從其要求，如果民主政府軟弱，就可能出現亨汀頓（Samuel Huntington）所說之「俚人政治」（praetorism），在一些不健全的民主國家，如六十年代的阿根廷等，此現象每見發生。俚人政治一旦成風，不僅社會衝突不絕，而且政府理性決策殆無可能：由於民主政府必定會向巨大的利益團體與勢力強勁者屈服，公權力的威信必然蕩然，民主政體之崩潰就指日可待了<sup>①</sup>。

經濟與貿易結構如果不健全，民主化便有限度，不能按民主發展之常理推進，則有秩序的民主體制不易建立，而使經濟發展困難，民生不易改善，民主政體不能有效產生人民需要之政策，政權合法性將會下降，其崩潰之可能性就增加了。我們可藉秘魯為例來說明上述論旨：秘魯自一八二〇年代獨立以來，就難逃外國的經濟控制與國內寡頭剝削之雙重束縛。在對外經濟關係方面，十九世紀中葉迄本世紀初，秘魯向歐洲輸出鳥糞肥料，賺取巨額資金，然而此資金不屬秘魯國家，而歸少數寡頭所有，寡頭投資農礦，但無意發展資本主義，因為其農礦場可使用農奴、工奴，以政治力

---

<sup>①</sup>關於俚人政治的理論，參閱 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (New Haven: Yale Univ. Press, 1968) pp. 192-237. 關於阿根廷俚人政治情況，見 Peter H. Smith, "The Breakdown of Democracy in Argentina, 1916-30," pp. 3-27. 及 G. O. Donnell "Permanent Crisis and the Failure to Create A Democratic Regime Argentina, 1955-66" pp. 138-177 in *Latin America: The Breakdown of Democratic Regimes*, Juan Linz and Alfred Stepan, eds. (Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1984).

量驅策印第安人爲其工作；十九世紀末期後，西方帝國主義者逼迫秘魯簽訂條約償付政府所欠外債，英國美國資金湧入，開發該國資源，尤其投資於石油、銅礦等，並建築鐵路來輸出商品，至時秘魯經濟完全與西方連結一起，其一切重要資源盡落外人手中，勞工都以半自由身份，爲外商提供廉價勞力。其時人數不多的中產階級漸漸出現，國家政治則仍由寡頭統治。一九五〇年代中葉，中產階級知識份子組成美洲民衆革命聯盟（*Alianza Popular Revolucionaria Americana*），標榜反寡頭的民主路線，此外，社會主義運動也形成，寡頭爲維持權力，與軍方結合，暫時壓制了民衆的民主化改革運動。一九六〇年代，秘魯經濟發展快速，都市化迅速展開，此一情勢造成精英政治立場的分裂，即出口業者爲主的集團主張自由貿易，而莊園主，礦場主爲首的保守集團則主張堅守關稅堡壘，傳統寡頭支持的軍人政府爲應付中下層人民日增的壓力，採取一些福利政策，但基本政治結構不變，經濟與貿易結構基本上也不變。都市中產階級的運動於一九六〇初葉在選舉中頗有斬獲，「寡頭民主」的局面漸漸浮現，在「寡頭民主」的格局下，民主化的進展有其限度，因一旦民主化會危及寡頭的政治與經濟利益時，軍事干預政治過程就必然發生，一九六〇年代秘魯民選總統欲求改革，就因此一顧忌而無法貫徹，只得與寡頭妥協作有限度的改革，其言行不符，又爲民主運動者反對，左右爲難，施政幾乎停頓，社會問題累積釀成的危機導致一九六八年的軍人政變，結束了「寡頭民主」的初次實驗，秘魯民主之恢復是在十年以後，但在社會權力結構未曾大幅改變，經濟惡化的情況下，其能否擺脫外力的控制、寡頭的束縛，與激進份子的抗爭而獲生存機會仍待觀察<sup>⑩</sup>。

蘇聯與東歐的困境似乎說明健全的經濟制度，必然是市場經濟制度：這制度容許人們自由競爭，激發人們的主動性與勤奮的工作態度，有利於提高生產力，但此制也不能缺乏基本的公道，至少不應有藉政治權力壟斷的現象，因爲這種情形下，自由競爭便不可能，市場的功能就難發揮，在如此經濟制度下，社會整體增加財富就甚困難，所增之財富必爲少數具有政治勢力之人不勞而獲，在剝削的情勢下，經濟固難真正發展，社會不安更是難免，民主政體甚難維持；貿易制度也應保障合理的利潤，否則必定製造社會問題。經濟與貿易的不公平，不僅爲國內問題也存在於國際間：被壓迫國家在貧困與不平的雙重刺激下，往往不能免於激進革命運動與狂

---

<sup>⑩</sup>參閱 Julio Cotler, "A Structural-Historical Approach to the Breakdown of Democratic Institutions, Peru," pp. 178-206, in Juan Linz and Alfred Stepan, *Ibid.*

熱民族主義之風潮，民主政治強調理性與妥協，不易在這種環境下發展。

政黨結構對民主政體的崩潰，更有直接的影響。政黨結構可從政黨制與政黨兩者來剖析，究竟兩黨制或多黨制有利於民主政體的維護？是一個尚無定論的問題。有的學者以為在共識基礎堅強的社會，兩黨制可能較有利於民主，因為兩黨政治立場之差距不大，不致形成尖銳對立。獲致政策妥協的可能性頗大，而兩黨又能提供選民清楚的選擇，政治責任能明確斷定；但在共識基礎不強的社會，代表兩種截然不同的立場的兩黨，必然尖銳對立，如此情形下，兩黨差距過大，一黨選舉勝利，對另一黨的利益威脅過大，結果不易被坦然接受，在兩黨所獲選票相差不大的選舉中，頗易發生羣衆的衝突，對政治穩定相當不利，故在這類社會，鼓勵多黨之存在，使任何一個政治勢力都缺乏太大的行動自由，也即任何一方都受到重重制衡，但也無需恐懼將來自己一旦失去權力，對立者就會獨享權力，則政局較能維持穩定。如此情形下，由於明確的多數不易肯定，決策可能比較迂緩，政治責任也較難判定，但對民主政體的生存則頗為有利<sup>①</sup>。政黨制以外，政黨的屬性也關係民主政體會不會崩潰。倘若在一個民主社會，存在著對民主根本缺乏認同的強大的反體制政黨，隨時準備以表面合法的手段來推翻民主體制，則民主政體自然會面臨威脅。不過，這類政黨能否得逞？仍得看社會之防衛機能是否健全而定，防衛機能包括兩方面，其一是民主政府具備足夠的公權力，甚至武力，於反體制政黨以非憲政手段企圖顛覆政府時，能予以壓制；另一是支持民主政體的人民與民主政黨本身具有高度警覺，時時防範反民主政黨在選舉中獲勝，使類似納粹黨於一九三二年國會選舉中獲勝的情形不會重演。民主國家中，常引起爭辯的一個問題是國家應否立法來禁止反體制的非民主政黨的設立；或立法來限制其活動？第二次世界大戰以後，西德政黨法的一些規定，使人們對此問題更為關心，關於此一問題，有人認為民主國家無權如此做，因為組織政黨是憲法規定的結社權，為基本人權之一，不容普通法律來限制，再說一個政黨是否反體制或反民主，並無客觀標準來決定，於實踐層次，民主一詞就容許不同的詮釋，我們實無理由把反對現行民主體制者遽然認定為反民主，因為他們很可能認為現行體制所代表的民主，在質量上不符合自己理想中的民主，而現制所提供的改變現狀的管道並不充分。再從實務的觀點論，

---

<sup>①</sup>關於在此類社會，為自我防衛應作的制度安排，參閱 Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Explanation* (New Haven: Yale Univ. Press, 1977) 在本書中，作者提出 *Conssciential democracy* 的概念。

倘若以法律禁止，反體制反民主的政黨公開活動，則堅持其立場者必定會從事地下活動，繼續奮鬥。假如接受這類政黨的黨內人數不多，則任其公開活動不致危害民主政體，任其地下活動則反可能危害，如支持者眾多，則說明民主政體本身存有嚴重病態，解救之道在於大幅改革，精英倘不如此，這個強大的反體制團體，不論合法與否，都會對體制構成嚴重挑戰；但也有人認為民主國家立法禁止反民主政黨，為必要的自我防衛，並無不當，不能因此認定該國為不自由不民主<sup>②</sup>，不過，對反民主政黨之認定必須由法定機構（如西德憲法法院）按嚴格的法律標準，循固定的法定程序為之。反民主政黨以外，民主政黨也可能因其行為導致民主政體之崩潰。此等政黨對民主造成危害，主要是由於黨紀不良，以致無法完成統合社會，發展政策或支持政策執行的能力，或本身過於腐敗，以致墮落為政府與國會腐敗的根源，倘舉國政黨皆如此，則其組成的民主政府必定會因執政黨施政失敗失去領導權後，主要在野黨因失德，為人民不信任，無法取代。如此人民無從選擇，國家領導權出現真空，改變現制就成為解決社會危機的唯一途徑，民主既已令人失望，獨裁就會受人歡迎，拉丁美洲的一些國家民主政體已崩潰，往往不是強大的反民主政黨造成，而是民主政黨本身腐化與派系化嚴重，以致失去了領導能力與人民的信任之結果<sup>③</sup>。

學者們對一些民主政體曾經崩潰的國家在崩潰前夕的經驗之系統研究，顯示結構的弱點雖為崩潰的部分原因，但不足以構成充份的解釋。事實上，一些結構弱點更是嚴重的體制，並未在危機重壓下崩潰，而一些崩潰的體制，於崩潰前夕，體制之弱點並不如想像的嚴重。因此，有的研究者認為精英們的政治策略與手段，尤其應付危機的方法，也是剖析體制之崩潰，不能忽視的，他們甚至認為就體制之崩潰與否而言，這一因素似乎具有與結構面相等重要的影響力。關於一些曾經崩潰的體制精英之手段與方法事實方面的敘述與分析，我們將留待下節，在此我們將舉出一些他們的基本的策略與方法：這些策略與方法大體有雙重作用，一是用於在其本身權力屬於弱勢的情形下，增強自己的決策實力與施政空間的；另一是為應付危機的作為，我們將剖析這些策略與手段為何導致政體崩潰。

民主政體崩潰的國家，除魏瑪德國、希臘、菲律賓等少數以外，大多出現在拉丁美洲，諸如巴西、阿根廷、智利、委內瑞拉、哥倫比亞、烏拉

---

<sup>②</sup>第二次世界大戰後，西德為防止納粹之復活，在政黨法中規定政黨必須支持民主政治，並實行黨內民主，此一規定會引起爭議，但大多數法學者認為並無不當。

<sup>③</sup>參閱 Linz and Stepan, *op. cit* Latin America

主，都曾出現民主政體崩潰的現象。我們主要將以拉丁美洲政治精英的策略與方法來探討，偶爾也運用其他地區的例子來補充說明。

拉丁美洲國家雖於十九世紀紛紛獨立，但至十九世紀末葉後，才逐漸現代化，民主化則於二十世紀才一一展開。就以比較先進的阿根廷與智利而言，一九二〇年代男性普及選舉權才達到，強大的民主運動於一九二〇年代在少數國家出現，在多數國家，則在第二次大戰後才成形。在一些實行民主政治的國家，民主運動發展快速，至六〇年代初期，民主政權已存在於不少國家，阿根廷於一九一六年，中產階級政黨領導人當選總統，就可當作民主政治之開端。在拉丁美洲民主國家中，民主領導者的決策空間與權力基礎都受到相當的限制，存在著諸多不利因素。因此，這些精英掌握後，首要的考慮往往是增強自己的政治實力與施政空間。

拉丁美洲民主政體的領導精英面臨的限制與困難，可從若干方面來談<sup>②</sup>：首先，實力強大的保守集團，執意維持既得利益，這類人包括大莊園主與種植園主、牧場主、礦場主。外國企業的代理人或買辦，地方寡頭（caudillo）（擁有民兵與地方武力）（近來，在少數國家更有巨大的毒販）。民主政府之出現，往往是出於廣大民衆支持改革，保守集團不得不讓步的結果。倘若民主政府對保守集團利益構成過大的不利，他們往往會採取強烈的反彈；其次，軍人與教會的勢力，可能發展為民主政府的助力或阻力，但其成為阻力的可能性一般都較大：拉丁美洲國家的軍人，在二十世紀中葉以前立場保守，軍官大多出身上層階級。但第二次大戰後，中產階級子弟擔任軍官者大增，軍中支持改革者也漸漸增多，故在不少國家軍人之政治態度已可截然分為保守與改革兩派。此外，在有的國家如阿根廷，軍人中也有不少人深感以往軍人干政或受政治干擾過多相當不妥，而主張軍人應專業化，減少軍隊與政治的勾結。然而，不論保守、改革或專職派，拉丁美洲軍人都有強烈的民族主義與反共思想，對左翼的改革，往往不支持。天主教會以往為保守勢力之護符。因此，一向為改革派人士痛恨。一九五〇年代以後，教會受外界環境之影響，內部發生嚴重爭執，教士中出現強烈批判現狀支持改革者，與其所屬教會上層發生齟齬，一九七〇年代後，甚至上層教士中，也有少數人創言改革，不過，大體而言，在多數國家，教會仍為保守勢力辯護，尤其在委內瑞拉、秘魯、哥倫比亞等國教會受現代改革思潮之洗禮不多。勞工、都市平民與知識份子，尤其

---

<sup>②</sup>參閱 Juan Linz and Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes, Latin America*.

學生，往往要求或支持激進的改革，其中不少人站在左翼的立場，全力反對右派既得利益集團與美國為首的殖民主義勢力，一九六〇—七〇年代，古巴卡斯楚的吸引力甚大，不過，八〇年代以後，由於古巴經濟蕭條、政治不民主的形象充份暴露，其在拉丁美洲其他國家的號召力已大不如前。這批中下層羣衆，往往是一些企求突破現狀完成經社改革的政治人物，如阿根廷的庇隆、巴西的戈拉特等人動員的對象，他們也對這些政治領袖寄以厚望與施加壓力，有時甚令其頭痛。拉丁美洲的農民，頗多印地安人或美斯狄索人（mestisoe 即白人與印地安人混血種）未充分現代化，其政治意識不高，但不少國家的左翼游擊隊或反政府的運動中，已出現不少農民。

民主政府的領導精英對以上各種社會勢力之策略與手段，特別是危機出現時的應付之道，常常決定其民主政體是否會崩潰。民主政府的領導人，往往身負改革的使命，此因其政黨與政治團體皆標榜改革之政綱，如此才能在選舉中獲勝。但如何改革？以何步驟改革？常常成為棘手的難題。有些領導者亟力避免與右翼保守勢力與軍人及教會發生衝突，一旦掌握政權，就會一方面削弱其支持政黨與羣衆中的極左勢力，或與支持者中激進的左派改革者逐漸疏遠，其政府就會從事一些溫和的改革。久而久之，其基本政策與傳統的寡頭政府就會無甚差異，其政權也許可以維持，但已無復往日面目，委內瑞拉的情形便是如此。有些領導精英比較執著於改革，上台後的措施往往會引起右派保守勢力之反彈，這些領導精英為抵制保守勢力，鞏固本身地位，大多採取兩種策略：其一是籠絡軍人中改革思想較濃的軍官，與改革派教會人士來鞏固自己，削弱對手；另一是發動支持他們的羣衆運動，企圖以其威勢來懾服右翼份子及保守軍人使其不敢輕舉妄動；此種策略如運用得當，就有利於改革，而無損於民主政體；倘運用不慎，就可能導致軍人政變，以致民主政體崩潰，巴西戈拉特總統於一九六四年被軍人推翻，即為一例。戈氏於右翼反彈造成的危機來臨時，竭力運用軍人中他自己任命的軍官與其他改革派軍人，企圖以軍方的支持來懾服反對者，使改革得以進行，但戈氏過份露骨的作風，使一些高級將領擔心政治力量侵入軍隊過甚，不僅會在軍中製造派系，而且嚴重違反軍隊專業化原則，此一考慮使不少本無固定政治立場的軍官也反對戈氏。而戈氏集合大批羣衆於首都的廣場，企圖展示實力之舉，更使軍人擔心社會治安難以維持，尤其支持戈氏的海軍水手不顧上級禁令參與政治活動，而戈氏又不予處罰，更令軍官們感到軍紀之敗壞。戈氏支持者中有人發言激烈無狀，尤使某些軍人誤以為古巴勢力已侵入戈氏的改革陣營。如此，軍人就發動了政變，



而教會的支持軍方，更使政變容易成功。有人認為戈拉特在軍中不乏支持者，也有不少對政治爭執中立的軍人，在軍人政變前夕，密謀者仍一再猶豫，倘戈氏能避免錯誤的策略，軍人政變當可避免。

拉丁美洲民主政府領導精英不僅要以適當的方法對付右翼與其可能的支持者，對支持他們的羣衆也必須慎審使用手段，因羣衆中期望激進改革者甚多，領導精英對此等人之要求讓步過甚，會鼓勵其提出更大的要求；如此，必會刺激右翼之反彈。如對其毫不讓步，則領導精英不僅會失去相當多的支持者，而且可能成爲羣衆反對與顛覆的對象；尤其拉丁美洲之青年學生，往往有好高騖遠的理想主義，其政治行爲崇尚激越，頗易趨向極端，對政治人物態度之改變，甚爲快速。因此，拉丁美洲政治領導者之權力大多建立在不穩固的基礎上，僅庇隆等少數人爲例外。

在政治勢力間謀求平衡，使各方利益與要求獲得部份滿足，是拉丁美洲民主政府領導精英維持民主政體的手段之一，在其能運用的資財豐富時，或能獲致效果，一旦資財貧弱時，就會失效而導致民主政體崩潰的危機。

## 貳、民主政體之維持：若干國家的經驗

民主先進國家的經驗，對我國民主實踐上，啓發作用較小，因此，我們擬就若干民主後進國家的經驗，來補充說明民主政體的維護之道。

第二次世界大戰後，實行民主卓然有成的日本與德國<sup>23</sup>，都缺乏民主深厚傳統，日本於戰前，至多僅於大正年間一度爲半民主國家，在明治憲法的架構下，日本於明治後期已出現政黨相互競爭的局面，但選舉活動頗受限制。在政治決策方面，元老的影響力甚大，而內閣的組成爲軍人左右（明治憲法特別規定海陸軍兩位大臣，由其所屬軍種推薦現職將領擔任，此無異給予兩軍參謀本部對內閣組成與否的否決權）更不合民主常規。第二次大戰後，在麥克阿瑟將軍監督下，日本於一九四六年另立新憲，政黨政治恢復運作，漸漸建立目前的民主政體。德國魏瑪時代的憲法確實完善無缺，但社會的權威主義思想流行，魏瑪政權的主政者社會黨被誤會爲凡

---

<sup>23</sup>關於日本戰後初期的民主經濟，參閱 *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, "Japan Since Recovery of Independence," Nov. 1956. R. Scalapino, *Democracy and the Party movement in Pre-War Japan*, (Berkeley, Calif: Univ. of California Press, 1953)則對日本民主的基礎有所開發，關於德國，參閱 James K. Pollack, *German Democracy At Work* (Ann. Arbor, Mich.: Univ. of Michigan Press, 1955)

爾賽條約簽訂中出賣德國，或甚至要對第一次大戰戰敗負責，民主政府生活在激進民族主義與復仇主義者的陰影下，不易有所作為，而魏瑪德國嚴重的經濟恐慌與左右極端勢力如共黨與納粹的壯大，更使其民主有名無實。第二次大戰後，西德的領導精英，不論是基督教民主聯盟與社會黨的人士都衷心支持民主，在基本法的架構下，逐步建立了一個相當健全的民主政體。戰後德日兩國民主政體的成功，論者認為有下述理由：第一，舊體制之保守勢力如日本的舊財閥、軍國主義者、大地主階層、老官僚，德國的一些大企業如克虜伯，極右派政客，都因支持軍閥與納粹而信譽破產，這些集團之削弱為德日兩國民主化掃除障礙，有利於改革；而軍閥與納粹之荒誕與其對國家造成之損害，更使兩國人民不再嚮往右翼狂熱民族主義鼓吹的虛幻境界；戰後偏狹國家主義的政治主張如新納粹黨與日本公明黨所代表者都無法獲得廣大民衆的支持，大選中無法與自由主義與民主社會主義政黨頡抗，可為明證，而左翼激進之共產黨也盡失民心。（在德國因蘇聯之強佔東德，在日本則因四小島之爭，而兩國自由市場經濟體制之輝煌成就，更使共產思想徹底破產），如此兩國政壇已成為中間派的舞台，甚在利於民主；第二、兩國經濟之繁榮，人民生活之富足，使政治易獲穩定，而此一經濟成就，是在民主政府領導下完成，使民主體制的「合法性」（legitimacy）大為增加。第三、第二次大戰後西方民主國家對日德復興之貢獻有目共睹，西方國家之行爲，與第一次大戰後向德國家逼迫賠償，大不相同，使德日人民印象深刻；而戰後防衛之需要，更使兩國與民主國家間關係愈形密切，這些發展自然有利於兩國民主政體的鞏固。

西班牙為另一民主後進國<sup>②④</sup>：佛朗哥於一九三九年推翻共和政府後，成立一個以長槍會專政的一黨獨裁體制，但法朗哥雖受納粹與法西斯的思想影響與大量軍經援助，但並未企圖建立德意式的極權政體，僅成立了一個威權體制。在第二次大戰中西班牙保持中立，戰後佛朗哥政權得以倖存，但遭到國際壓力；一九六九年七月佛氏指示其傀儡議會通過由卡洛斯王子為其歿後的西國君王與元首，並開始有限度放鬆對政權的控制，長槍會員在內閣中的人數逐漸減少，並增加不屬任何黨派的科技官僚為財經部門的閣員，言論出版自由的限制也逐漸放寬；一九七五年佛朗哥逝世後，卡洛斯登基，在其支持下，把佛氏建立的制度一一廢除，兩年後舉辦自由選舉，

---

<sup>②④</sup>參閱註<sup>①⑤</sup>所列著作。西班牙在法朗哥於一九三九年獲得政權以前，曾經三年內戰，內戰前該國曾於短期間實行民主政治。但即使在民主時代，特權也甚流行。選舉權限制於富有與中產階級。

溫和的自由黨與社會民主黨在選舉中大勝。西班牙民主化初期，少數長槍會人與少壯軍人曾企圖發動政變，重建威權體制，但為卡洛斯之崇高民間聲望所擊敗，如今西國民主之基礎雖不及德、日堅固，但已有相當生存率，西國民主的成功，由於下列原因：(一)佛朗哥執政前的西國共和時期，雖未充份實行民主，但已有活躍的政黨競爭，佛氏逝世後，這些政黨或重新編組，或由歸國的流亡領導人重整，運作甚為順暢。(二)佛朗哥後期，已一改壓制作風，有限度之自由化與民主化都已展開；(三)卡洛斯深得民心，並對民主政治信守不渝；(四)西國對外關係主要針對西歐民主國家，尤其它熱心參加歐洲共同市場，謀求經濟的進步；而其他西歐國家每以其民主化的成就來決定是否准其成為會員國。因此，對西班牙而言，實現民主與改善經濟為一體之兩面。

印度為第二次大戰後，亞洲僅次於日本的民主政體較穩定的國家<sup>25</sup>。印度於一九四七年脫離英國統治，成為一個獨立的國家，初期國大黨領袖尼赫魯憑其個人聲望，實行強烈的個人領導，但兩院制的國會則順利運作。一九六四年尼赫魯逝世後，短期內由夏斯特里（Shastri）擔任總理，其後尼氏之女甘地夫人組閣（一九六六）。一九六九年國大黨分裂為二，但甘地夫人領導之國大黨仍為國會中維一具全國影響力的大黨。甘地夫人在節育政策上採取強硬作風，及其為所屬政黨的利益採取的緊急措施，使反對其領導之小黨甚為不滿，團結成耶拿大（the Janata）聯盟，於一九七五年把甘地夫人在大選中擊敗，出而組閣。反對黨聯盟因意見分歧，政績不佳。一九八〇年甘地夫人又在大選中獲勝，重新擔任總理，一九八四年因處理錫克教問題引起教徒不滿，為其錫克衛士刺死，其子芮吉夫甘地繼任總理，於一九八八年又為重新組成的反對派陣營取代。印度國大黨勢力雖大，但兩度失去政權，足見民主已成傳統，按一般理論，印度缺乏實行民主的基本條件：它是世上最貧困的國家之一，國民平均所得每年不及五百美元，全國七億五千萬人中，文盲佔百分之六十四，由於主要語言集團達十五個，印度並無真正國語，其於一九五〇年代就立法以印度斯坦語（Hindi）為「國語」，但由於百分之六十人口不懂，而且反對聲浪過高，至今無法執行該法；狂熱的宗教信徒與其他意識型態者為數甚多，然而，印度的民主儘管仍有不少缺點，但大體上始終維護不輟；其理由如下：(一)印度教文化強調容忍與尊重別人，因此印度社會雖有諸多衝突與流血事件，

---

<sup>25</sup>關於印度實行民主之困難與成就，參閱 Myron Weiner, *The Politics of Scarcity*. (Chicago Univ. Press, 1962)

但在印度教信仰較強地區，尚不致釀成巨變；(二)英國的民主傳統深入受英式教育的知識份子心中，如尼赫魯等人，對民主的執着，即為明證；(三)早期印度軍官受英國嚴格訓練，專業觀念甚強，決不干涉，目前在軍隊此傳統已根深蒂固；(四)英國人於統治印度末期，建立印度文官系統（Indian Civil Service）甚為成功，此一系統下之文官皆具高度專業精神，能力高強而能接受政治首長之指示。印度獨立後接收此一系統，目前文官素質雖已不如英國統治時期，但其良好的傳統仍然保留。總之，印度民主政制的力量來自統治精英的民主價值與良好的民主建制。

### 叁、我國民主化之檢討

我國近年來民主化進展快速，自一九八六年以來，政黨競爭已蔚然成風，而人民之政治參與則更加熱烈<sup>26</sup>。歷屆選舉，不論中央級或地方級，投票率皆在百分之六十以上，不亞於若干民主先進國家<sup>27</sup>。在政黨政治方面，民進黨成立後，短短三年，發展至為可觀。其在立院中之議席已達二十席，全台灣省二十一縣市，民進黨及其黨友佔了七席，其政治實力也已從數個據點如台北市擴充至各地，包括金門地區，執政的國民黨也經由內部改革，表現得頗有朝氣。

除了建制以外，我國在政治文化方面，也顯示民主化的發展：近年來民意測驗的結果，使我們了解國人的政治知識，對政治事物的情緒好惡，及價值評斷，都已表現出理性與成熟，充份證明我國政治文化已由從屬型走向參與型<sup>28</sup>。

建制與政治文化方面的演變，一方面是我國民主化過程的成果，其本

<sup>26</sup>參閱財團法人時報文化基金會主辦，民國七十九年元月五日十六日舉行之研討會「台灣七十八年大選」論文集。

<sup>27</sup>若干國家國會選舉的投票率（一九六〇—一九七八）如下：加拿大：77，芬蘭：83，法國：77，西德：89，意大利：93，日本：72，荷蘭：95，紐西蘭：88，挪威：82，瑞典：88，瑞士：60，英國：75。（以上數字代表登記，合格選民：百分比）。地方選舉一般比國會選舉投票率低2至4成。參閱 Richard G. Niemi and Herbert F. Weisberg, *Controversies in Voting Behavior* (Washington, D. C.: Congressional Quarterly, Inc., 1984), and ed. p.35.

<sup>28</sup>根據白魯恂（Lucian Pye）之分析，政治文化可分為偏狹的（the parochial），臣屬的（the subject）與參與的（the participant）三類。臣屬政治文化指人民大多不關心政治參與面，而僅重視政策後果的社會之政治文化。

身也有利於我國進一步的民主化。

經由民主化過程完成的民主制度，應比外力所加或突變而建的民主制度，更具存活率，因為如此形成的民主制度已調適於政治社會之土壤，並已為民衆所熟悉；然而，民主化過程能否以民主制度之建立為終局，殊無把握。此課題之探討，涉及兩項問題：其一為能否達到？民主化過程必定引發諸多的問題、困難與瓶頸，這些障礙必須釐清與消除，否則可能使民主化成為一項永遠不能達到終點的茫茫遠航；另一為何時到達？有人認為民主政治是一個程度問題，一個社會是否民主，往往會引起爭議。但是，一個政制被稱為民主，當然要符合最低標準，「何時」的問題其實是達到最低標準需要的時間。此一時間之估量，當然無法精確，但倘我們對最低標準有肯定的瞭解，對目前政制與之相較的欠缺有正確的認知，對施政的效率有大體的觀念，則可作一粗略的預估。

我國現階段政治制度欲達到民主，仍有兩方面需要努力：一方面是國會的資深民代應儘速退職，此點所涉及者為政治參與層面的基本要件，另一方面是政黨競爭的公平性與規範之建立。如果此兩方面能達成，我國政體的初步的民主已經完成，我們便可自認為民主政體，而各國學者無理由把我國從民主國家的行列中摒除。

欲在以上兩方面作大幅改變，應為時不遠：資深民代退職，為全社會一致的願望，政府如採取較強烈的逼退措施，必可在民意支持下一舉完成目標，不過，退一步說，即使循目前的三階段退職方案，也可在兩年內解決問題。尤其立法院增額立委人數已超過資深者，此一問題的實質重要性已大減，但象徵的意義仍然存在；政黨公平性問題比較不易處理；從政黨之性質言，它們本處競爭地位，強弱大小是必然的，在朝的執政黨利用其優渥地位來爭取一些競爭的利益，各國皆然，不足詬病。然而，在政治與法律的規範上，政黨競爭必須公平，目前我國執政黨享有的特殊優勢包括行政機關、學校、軍隊與司法機關中的特種黨部的影響力，龐大的黨營事業的財政支持等，都值得檢討，必須改革，否則政黨競爭之公平性，就不可能充份實現。執政黨與政府如能下定決心改革，以上兩事應不難做到，因此，理論上我國建立民主政體應為時不遠。

我國民主的主要問題已非民主之實現，而是如何維護民主政治的果實，或者避免民主政體建立後出現危機崩潰的問題。此一問題，又涉及兩方面的探討，一方面為我國未來的民主政體之體質將會如何，也即結構性弱點與優點之比例將會如何的問題；另一方面為危機與危機處理問題。

我們雖不能完全斷定我國未來的民主政體將是強性的抑或弱性的。因

爲此點之斷定依賴一個目前無法預估的變項：即政治領導的素質，但把我國政經社建制的優缺點釐清，也許有助於作出一項大致的預估。

我國民主政體之建立，得力於若干優良的結構性因素與政治文化的改變。我國的經濟結構在過去四十年內，發生了重大的改變，傳統農業爲主的生產型態爲工業爲主的型態取代。一九五〇年代初葉農村人口佔全人口百分之七十以上，如今僅及爲百分之二十三左右，一個龐大的中產階級與勞動階級已經形成；由於政府推行成功的土地政策及台灣地區經濟快速成長造成對勞動力的高度需求，我國在過去四十年來避免了許多開發中社會於經濟發展過程中必然存在之貧富高度懸殊的現象，目前台灣地區沒有尖銳的階級對立，與影響政治安定的持續性工潮，即因此故。我國都市化快速，但傳統家庭制度尚能保持，嚴重的城鄉差距也未發生，尖銳階級對立並不存在，社會流動則因教育機會之平均與公立大學素質大致優於私立大學（與美國相反）等因素而能提供清寒子弟充份的上進機會。如此，我國在社會階層化與流動等層面都顯示一個現代化而又大體上符合公平正義原則的社會結構。在政治結構上，四十年內，台灣地區從一個人治的威權結構逐漸演變爲一個民主化之過度結構，目前人治體制已不再存在，但法治體制仍未能鞏固，政治規範無法成爲人們政治行爲之準則，以致出現若干亂象，然而，人治的消失，未爲另一種人治體制所取代，畢竟有利於民主發展，故目前的一些亂象似爲可以容忍的民主代價，類似新時代來臨前社會之陣痛。民主仰賴政黨與國會之體制，目前我國政黨競爭之勢力已成，兩主要政黨的地位也爲全社會確認，國民黨大體上揚棄了以往支配性政黨之心態，在黨主席會談與國是會議中兩黨互動的情形來看，它已視民進黨爲競爭的對手，而不再把它看成應該取締或鎮壓的非法或缺乏政治倫理的團體。然而，我國政黨政治仍未健全，一方面兩黨黨紀均相當鬆散，黨內派系日益猖獗；另一方面兩黨互動之適當模式與規範仍未固定，故不論在反映民意、制訂政策、兩黨建設性的政見論辯上，政黨都無能爲力。兩黨表面上均甚強大，尤其國民黨，但在政治程序中，發揮的功能反不及一些間政次級團體與個人。目前，我國已出現西方國家形態的利益團體，但其在政治過程中的影響力仍有限：一方面自主性團體仍然缺乏。如勞工的較大的「代表」團體仍爲國民黨操縱的全國總工會，所謂自主工會，仍然實力薄弱；另一方面，除少數企業家外，利益團體因選舉時動員能力薄弱仍不能獲得國會議員的重視，由於在正規政治程序中無法發揮功能，利益團體常以參加政治異議人士所組織或自己發動的遊行示威活動來作訴求，此類活動的頻繁，固然是利益團體獲得一些影響力，但也使正規政治程序的規範

不易確立，因不遵規範的行為反能獲得政治酬報的現象，必然不利於規範之建立與遵守。

在政治文化方面，我國在過去數年，已從臣屬文化演進為參與文化，自民意測驗來看，國民均期望積極參政，對政治問題都有自己的看法與意見，對政府官員包括最高階者，都無復傳統社會人民之敬畏態度，對他們的表現往往存有批判的眼光，對於政策則都有某些期望，並能作一些評估，不會盲目接受或隨便頌揚，此一演變也有利於民主政體的確立與鞏固。

從結構與文化來看，我國民主政體之前景大致相當樂觀，建立具有存活能力的民主政體應該不難，然而，由於我國政黨制的嚴重弱點，而且此等弱點不能在短期內消除，我國民主政體（至少在初期）在人才甄用、民意統合、政策課題之論辯各方面，都不可能達到理想之境界。倘若政黨的紀律渙散，領導權削弱、派系林立之情形繼續惡化，則民主政體處理危機的能力也不可能增強，此為我國未來政局令人耽憂的層面。我國未來可能發生的危機，主要來源也許不在本島，本島雖有統獨、省籍之爭議，但如無外力影響，此等爭議似不可能引發嚴重的危機。我國未來政治危機可能因與大陸的關係引起，尤其未來大陸逼和或使用壓力以求談判的情形，可能使我國政體發生困難。危機也可能因國際局勢引起，如能源短缺、外銷市場萎縮……等，也可能給予我國政體嚴重的挑戰；因此我國未來政治領袖必須具備世界或中國眼光，僅具本島眼光者必定無法應付危機。我國政治領導人士，地方選舉中脫穎而出者已日益增加，未來彼輩將構成主流，除少數例外，此等人士大多缺乏世界眼光與中國眼光，其是否具領導我國應付未來的危機的能力，實有疑問。然而，在民主政制下，又不能避免由選舉方式來決定領導人選，這確是一個難題。我們欲處理此一問題，似應藉教育過程，使台灣地區的人民擴增其國際與中國之知識與判斷力，一旦人民普遍具有較佳的國際與中國知識，其精英份子自然也必具有相當良好的世界眼光與中國眼光。

# *The Durability of Democratic System*

Lu Ya-Li

The aim of This paper is to examine The durability of democratic system. The questions which it attempts to answer include: 1) What are the prerequisites for the establishment of democratic system with reasonable chances of survival and durability ? 2) What are the major factors which lead to the breakdown of democratic systems? and 3) What is the prospect of democratization in The Republic of China on Taiwan.

There are economic, cultural, social, ontexual prerequisites for the establishment of democratic systems. Scholars tend to disagree regarding the relative weight of their factors in determing the durability of democratic systems. The major factors leaing to the breakdown of democratic systems are of two kinds: 1) structural factors, and 2) factors pertaining to the political strategy and tactics in handling crises of the governing elites.

The Republic of China on Taiwan has been undergoing a process of democratization for several years. The economic, social and educational prerequisites for democracy have been brought into existence, but the country still lacks a healthy party system and a value system to ensure fair competition for political power.