

# 解放、自由化、民主化與制度化

## ●——拉丁美洲經驗的反省●

周陽山\*

### 摘要

本文透過對解放、自由化、民主化的名詞解析，以比較眼光分析拉丁美洲的民主化困局。作者以此一分析架構，初步檢討拉丁美洲「民主—威權」循環模式的成因及轉型的關鍵因素，可做為分析拉丁美洲政局的一項參考架構。

### 壹、前言

自近年來國內實施解嚴，展開快速的民主改革以後，許多學者多從各國的自由化與民主化經驗，探討我國的民主改革歷程，並凸顯其國際性意義<sup>①</sup>。其中最主要的參考經驗，是拉丁美洲、南歐與東亞各國。本文試圖

---

\*周陽山，台大三民主義研究所副教授

①相關的研究，參見：林中平〈“國家組織”或“大有為政府”？〉，王振寰〈國家角色、依賴發展與階級關係〉，《台灣社會研究季刊》，第一卷第一期（1988 春季號），頁 91-144。周陽山，〈台灣：擺盪在民主與專權之間的思考〉，《台灣春秋》，1989 年 1 月號，頁 368~388。徐正光、宋文里編，《台灣新興社會運動》，（台北，巨流，1989）；蕭新煌編，《變遷中台灣社會的中產階級》，（台北，巨流，1989），杭之，《邁向後美麗島的民間社會》二冊（台北，唐山，1990）。

從拉丁美洲的經驗做爲分析起點，探討解放、自由化、民主化、與制度化這四者之關係，並印證民主改革的艱難性。

## 貳、拉丁美洲的民主困局

拉丁美洲（包括中美洲與南美洲），領土面積共有 1834 萬平方公里，人口約二億八千八百五十萬人，佔全球 6%。但是在其中近四十個國家中，卻只有哥斯大黎加和委瑞內拉這兩國，享有持續的憲政民主、競爭性多黨體制和文人政府<sup>②</sup>。其他國家卻經常在軍人政權或威權政府的壓迫下過活。雖然後來又走向民主統治，但民主體制持續的時間卻相當短暫。根據統計，從威權到民主，從民主擺盪回威權的每一周期大約是十五至二十年。在一九四〇、五〇年代，拉丁美洲各國多係民主政權，六〇年代後，經歷了近二十年的威權與專制。一九七九年，厄瓜多爾的民主政府成立，開啓了另一波民主化的先聲。到了今年底爲止，拉丁各國已紛紛走向憲政民主，除了古巴、海地與蘇利南三國外，均已恢復了民主憲政。

但是，拉丁美洲各國的民主前景卻是不容樂估的。目前各國都面臨著外債的沉重壓力，急速的通貨膨脹，高度的失業率，和經濟停滯成長的危機<sup>③</sup>。在外債方面，一九八二年拉美各國的外債總計三千三百億美金，目前則增加到四千三百億。以中美洲的小國家尼加拉瓜爲例，一九八九年底的外匯存底是美金三百萬元，外債則高達八十億美元<sup>④</sup>。因而每年需以 13% 的出口收益（一九八八年出口總值爲二億七千萬美金）用於支付外債利息。而在一九八二年至一九八七年間，拉美各國用於支付外債利息總額，即達一千四百億，由此可見外債的沉重負擔。

在通貨膨脹方面，除智利及墨西哥的情況較好外，有十五個國家的通貨膨脹率超過百分之百，其中巴西、阿根廷及秘魯更高達百分之三千<sup>⑤</sup>。

②見 Mitchell A. Seligson, "Democratization in Latin America: The Current Cycle," in James M. Malloy and Mitchell A. Seligson eds., *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, (University of Pittsburgh Press, 1987).

③參見王建勛，〈從秘魯大選看拉丁美洲民主政治的發展〉，《問題與研究》，29 卷 12 期，民國 79 年 9 月，頁 1-11。何南，〈拉丁美洲的民主化過程與進程〉，《中國論壇》，360 期，民國 79 年 9 月，頁 57-61。

④參見劉天均，〈尼加拉瓜新政府面臨挑戰〉《問題與研究》，29 卷 13 期，民國 79 年 10 月，頁 31。

⑤見：王建勛，前揭文，頁 21。

結果導致經濟發展遲滯，拉美人口中有三分之一活在赤貧之中。而失業率更高達百分之四十八。

除了上述諸因素外，由於都市人口擁擠（一九八〇年代有 63% 人口居於都市），經濟發展不均衡，導致貧富嚴重差距，造成社會動盪，階級對立，暴亂頻仍，一九八九年二月間，委內瑞拉首都加拉卡斯發生羣衆暴亂，造成 246 人喪生，1,863 人受傷。而在動亂的中美洲，情況更是嚴重，在人口五百萬的薩爾瓦多，近年來的內戰已有七萬人死亡。而在一九八一至一九八四年這幾年間，薩國平均每年有七千人被暗殺或失蹤<sup>⑥</sup>。即使是在今年新成立民主政權的尼加拉瓜，左派的桑定政權雖然敗下陣來，但由於獲勝的「全國反對聯盟」係由十四個不同立場的異質團體組成，一旦執政即因內部權力鬥爭而告分裂，並導致五月、七月間兩度罷工，為尼國初定的政局重新帶來不安，並導致經濟上的嚴重損失<sup>⑦</sup>。

除了社會問題、經濟危機與政治鬥爭所造成的社會動盪外，左派游擊隊也在一些國家造成嚴重的問題。在秘魯，毛派的共黨游擊隊「光明之路」原起源於農民暴亂，但由於經濟與社會問題的惡化，以及政府軍的壓制，乃轉而變成武裝革命組織，並採取「鄉村包圍城市」策略，以人數約五千人的游擊隊造成持續性的社會動亂，在一九八九年一年中，即有約百名警察、政府官員與法官被暗殺，另有三千人死於暴亂。在一九九〇年秘魯大選前夕，政府動用八萬名軍隊維持治安，但仍造成廿八人喪生，四十四人受傷。總計十年來，共黨游擊隊已造成兩萬人罹難，財產損失超過一百六十億美元，情況十分慘重<sup>⑧</sup>。

從以上分析可知，拉丁美洲的民主化發展，實在是困難重重。而且由於民主政府無法有效的解決社會治安、財富分配、充分就業、經濟發展等問題，使得社會紛亂、階級鬥爭、左翼暴動等問題陷入惡性循環，最後在政局動亂、社會秩序崩解的危機下，只有由軍方以政變方式化解殘局，但也造成民主憲政的終結，以及民主到威權的另一次擺盪。爲了進一步分析此一問題，在下一節中，將針對有關民主化的幾項概念，做一澄清與分析。

---

⑥王建勛，〈薩爾瓦多總統選舉與政局發展〉《問題與研究》，28 卷 8 期，民國 78 年 5 月，頁 30～39。

⑦劉天均，前揭文，頁 35。

⑧同註三，頁 7。

## 參、解放、自由化、民主化與轉型：定義與內涵

所謂解放（liberation），依照「當代思想辭典」<sup>⑨</sup>的解釋係：

「一個個人、民族（nation）或團體從外在加諸的束縛中解脫出來。在歷史上它所指的經驗包括在一九四三年至一九四五年間，英、美、法、蘇等國以武力將歐洲各國從納粹手中「解放」出來，晚近以來，由於法律、社會習俗等對行動自由所造成的束縛，一些反抗這些束縛的團體要求解放，以擺脫這些限制。如：同性戀解放運動（gay liberation movement）。

簡言之，解放即是要求擺脫政治、社會、經濟、文化及習俗等方面的束縛。至於擺脫束縛之後的出路，則多未及慮，或根本不願涉及。

至於政治民主化與自由化這兩項概念，卻係以憲政主治或立憲主義（constitutionalism）為其規範，亦即以憲法及法律所規定之範圍為界，要求恢復自由權利，及參政機會（但此二者並非截然劃分）。

所謂政治自由化（liberalization），是指使旨在保護個人或團體，使其免於國家非法或違憲（unconstitutional）侵害的種種權利，得以發生或恢復效力的歷程。這些權利包括：使得傳播媒體免於查禁；使自主的社會團體獲得較大的組織活動空間；使法律上保護個人的「人身保護令」（habeas corpus）及相關的其他法令得以發揮效能；確保穩私權、言論自由、通訊自由、請願自由、與遷徙自由；法律之前人人平等及公平審判的權利；釋放絕大多數的政治犯；容許海外政治難民（放逐者）返國；以及，最重要的一點，容許反對勢力的出現。換言之，反對黨或反對勢力正式登上政治舞台，並得自由的參與政治活動，應被視為自由化的重要指標<sup>⑩</sup>。

至於民主化（democratization），則係專指公民參政權與公民地位

⑨ Alan Bullock & Oliver Stallybrass ed., *The Harper Dictionary of Modern Thought*, (New York: Harper & Row, 1977) p.348

⑩關於自由化、民主化與政權轉型的定義，是綜合自下列各書所使用的界定，由作者依本文探討主旨而重新綜述。這些著作包括：Robert Dahl, *Participation and Opposition*, (New York: Yale University Press, 1971) Chapter I: Alfred Stepan. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, (Princeton: Princeton University Press, 1988). Chapter I: Cuillermo O'Donnell and Phillippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*; (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986), pp.6-11。

(citizenship) 恢復與擴張的歷程。民主化一方面是指公民權的恢復，使原先因其他統治方式（如脅迫統治或軍事管制）而失去的公民參政權得以恢復；另一方面，則係指公民權擴張給原先未享有這些權力的個人（如政治犯）或團體（如政黨及利益團體）。和自由化不同的是，民主化不僅止於使權力發生效能或擴張，其涵蓋對象，還包括了公開的選舉與競爭，藉自由、公開、公正的選舉、決定政權由誰來掌握。換言之，自由化指的是個人與社會團體的權利擴張，使保護他們的種種法律生效；而民主化卻進一步要求全面開放參政管道，甚至包括完全開放的競爭性選舉，其結果很可能就是政權的合法轉移<sup>①</sup>。

基於此，所謂的政權轉型（transition），即指從威權轉變到民主，以及反向轉變的一段歷程，在轉型期間中，某些民主的型式已經奠立，但仍有某些屬於威權政體的殘餘，但轉型期不一定是暫時的或短期的，有時候，轉型期可能很長，而且從威權到民主之間，不一定是直線的或不可逆轉的。事實上，從全球的經驗看來，有許多例證是從民主走向威權的型態，因此轉型事實上包括了民主轉型與威權轉型這兩種可能性。而拉丁美洲過去六十年的發展史，也正是民主轉型與威權轉型的交替歷程。

根據以上的解釋與分析，我們不難了解，拉丁美洲的民主困境，正是由於民主發展無法配合其他的政治、社會和經濟的條件，在穩定的經濟發展，充分的全民就業、低度的通貨膨脹、安定的社會秩序等前提下，走向制度化（institutionalization），使民主憲政穩定發展，形成穩固的民主憲政體制，也使軍人得以緊守其角色與身分，不輕易干預政治事務。從上述的角度觀察，民主化的發展，實在必須依賴其他社會生態條件的配合，方能畢其功，亦即通過自由化、民主化與制度化的過程，建立穩定的民主。

---

<sup>①</sup>就自由化與民主化的關係而論，自由化不一定蘊含著民主化，雖然廣泛的自由化措施必然增益民主化成功的可能性。而民主化若不包括自由化的措施，亦即開放從政管道與擴張公民參政權利，卻不包括涉及其他公民基本人權的恢復與擴張，則民主化的結局，不是威權統治的重返，就是參與爆炸而導致革命性的破壞，關於此二者的關係，參見：Willaim Smith, "The Political Transition in Brazil: From Authoritarian Liberalization and Elite Conciliation to Democratization," In Enrique A. Baloyra ed., *Comparing New Democracies*, (Boulder: Westview Press, 1988), pp.185-187。

## 肆、穩定民主的條件

關於穩定民主的條件，著名的美國政治學者杭廷頓（Samuel Huntington）曾在一九八四年發表了〈會有更多的國家成為民主的嗎？〉，（Will More Countries Become Democratic?）<sup>⑫</sup>，仔細的探討了有關民主發展的各项條件。

杭廷頓根據紐約市的「自由之家」（Freedom House）這個研究機構的民主自由指標，發現在三十六個低收入國家中，只有兩個是民主的；在六十個中等收入國家中，有十四個被歸類為民主；至於在二十四個工業化國家中，則有十八個屬於民主體制。換言之，經濟發展與民主自由之間應是呈正相關的，雖然經濟發展此一因素本身並不一定會導向民主（如蘇聯），但如果經濟發展程度很低的話，要導向民主體制就非常困難。

另外，在其他有關民主發展的因素中，杭廷頓列出了下列各項：

- (1) 基督新教。
- (2) 富裕的經濟，以及由於富裕經濟而產生的高度就學率，識字率和傳播媒體的便捷等。
- (3) 傳統社會的多元主義（pluralism）架構。包括印度的種姓制（Caste）和日本與西歐的封建制度等，都可能有助於民主發展，雖然此一解釋因素無法處理為何北美因缺乏封建制度反而有利民主發展（此係根據托克維爾 Tocqueville 的觀點），而拉丁美洲卻反是。
- (4) 自主的資產階級，以及市場導向的經濟體制。正如耶魯大學的政治經濟學家林布隆（Charles Lindblom）其名著的《政治與市場》（Politics and Market, 1977）中指出的，所有的民主國家都實施著市場導向的經濟體制，雖然市場經濟本身並不一定能導致民主政治。
- (5) 獨立自主的工會。
- (6) 多數決與協商制（Consociationalism）之間的取舍。此係指在單一民族國家中，往往實施多數決（majoritarianism）的決策方式。但在語言、民族、宗教等呈多元化的國家（如黎巴嫩、塞浦路斯、北愛爾蘭、比利時和南斯拉夫等）則必須實施保障少數成員的協商

---

<sup>⑫</sup>見 Samuel P. Huntington, "Will More Countries Become Democratic?" *Political Science Quarterly*, Vol.99, No.2, pp.193-218.

體制，方能保障少數成員權益。

(7)殖民經驗。如果是曾為殖民地的民主國家，則幾乎清一色為前英國屬地。至於其他的歐洲國家的屬地（凡人口超過一百萬人者），獨立後均未能建立持久的民主。這顯然是與英國殖民時期的民主經驗，有絕大的關係。

(8)鄰國民主化氣氛的感染。這點證諸南美最近的民主化經驗及當前東亞與東歐各國間互相激盪的民主化氣氛，均足證之。

(9)二次大戰後的美國督管。這些國家中成功的建立民主者包括西德、奧地利、義大利和日本，失敗者則為南韓。

但是，杭延頓的標準究竟是否符合拉丁美洲的情況呢？過去的研究顯示，若就經濟成長與社會文化指標來看，經濟社會條件的確是與民主發展呈現著正相關的關係。換言之，如果經濟發展程度高、識字率高、國家教育普及、文盲人口減少，的確有助於民主成長。但是這些社會經濟因素（socio-economic factors）卻只是民主成長的必要條件，而非充分條件<sup>⑬</sup>。這也就意味著，僅僅具備這些外在的條件，並不足以保障民主制度的穩定成長。但是如果缺乏這些條件，卻肯定無法建立民主。而拉丁美洲當前的民主困境，正是由於這些社會經濟的必要條件不再具備，因此將會嚴重阻礙民主的發展前景。

但是，最近一項新的研究，卻對民主發展的各项前提性條件表示質疑，美國學者卡爾（Terry Lynn Karl）指出<sup>⑭</sup>，下列的各项前提事實上都是站不住的：

（一）經濟的富裕。富裕的經濟將會帶來較高程度的識字率、教育水平、都市化和大眾傳播的普及化，而且提供較多的資源以降低政治衝突的壓力。但是在拉丁美洲，高度的經濟成長雖然可以解釋巴西的自由化與民主化改革（巴西在一九六七年到一九七四年間，經濟成長率高達 11.3%，一九七五年到一九八〇年間，亦高達 7.2%）<sup>⑮</sup>，但是卻無法解釋秘魯和阿根廷這兩個國家的情況。因為秘魯在走上民主化變革的同時，正面臨著經濟成長停滯、外債高築、政府嚴重赤字、人民薪資減少等困難。而阿根廷在軍

<sup>⑬</sup>同註二，頁 8-9。

<sup>⑭</sup>Terry Lynn Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America," *Comparative Politics*, 1990, pp.1-21。

<sup>⑮</sup>見王容君〈巴西民主化的第一階級：控制中的變遷〉，《問題與研究》29 卷 11 期，民國 79 年 8 月，頁 71~84。

人政權實施威權統治時，人民卻享有較高的國民所得。由此可見民主的經濟先決條件並不是必然的。

(二)政治文化條件的配合。亦即基督新教的傳統（較天主教寬容，而且缺乏層級化的限制），公民文化（civic culture）的特質（即分殊的社會結構，自主的社會階級與獨立的社會團體，而且並無嚴重的族羣、宗教紛爭及民主認同問題）。但是此一因素卻無法解釋何以在阿根廷、烏拉圭、巴西等國，原先對異議運動及民主黨派進行殘酷壓制的國家暴力，卻在一夕之間轉化並接納了民主體制，變成容忍而文明的？足可見文化因素的解釋並不充分。另外，天主教文化往往被視為階層森嚴、容忍性不高，有損民主習性的培養。但是在巴西、智利、秘魯、中美洲各國，天主教會卻在反對威權專制的任務上，扮演積極的角色，絕非「反民主」或「非民主」的。

(三)特定的國內歷史條件。強調「危機與結果」（crises and sequences）的理論家多認為，如果國家認同問題在中央政府成立之前即解決，而且羣眾政黨的形成是在上述兩項因素（即國家認同及中央政府）之後才出現，那麼政治體制就容易趨向民主。但是這都無法解釋中美洲最穩定的民主國家哥斯大黎加。哥國建國於一八二一年，但是在一九四八年的內戰之後才建立穩定持久的民主。而且在內戰之後，哥國廢除軍隊（只維持警察），實施銀行國有化，並提供低利房屋計劃，而共產黨則被視為非法。和許多人所認定的相反，內戰非但沒有造成像其他拉美國家一樣的持續性動盪，反而使哥國走上民主的道路，這實在是重要的特例。

(四)外國（尤其是美國）的影響。美國學者往往把美國的影響視為民主成長的成因，但拉丁美洲人卻不做此想。他們認為美國政府（或稱美國帝國主義）對威權政體的支持，才是這些國家無法建立民主的真正成因。而且即使近年來美國的拉美政策有所改變，但美國的影響卻非必然有利。例如深受美國影響的中美洲各國，如海地、巴拿馬等，民主步伐十分遲緩，相反的，受美國影響較小的南方各國（阿根廷、智利、烏拉圭、巴西），民主化的速率卻較為快速。當然，持此種看法的人，並不否認鄰國民主化氣氛感染的重要性。但是他們卻不能接受杭廷頓對美國角色所做的積極解釋。

根據以上的分析，卡爾認為，上述各項因素並非民主的先決條件；相反的，他們實係民主發展的結果。因為，沒有任何一個「先決條件」是民主的充分條件，而高度的經濟成長、識字率的提高、教育的普及、均富的財富分配，大眾傳播媒體的增加，社會溝通的加速等項，實係穩定的民主



過程的發展結果。基於此，若要對拉丁美洲的民主發展提出一套整體性的解釋觀點，還需要做更詳細而徹底的分析，至少到目前為止，尚無固定的答案。

但是，無論解釋觀點如何歧異，對於拉丁美洲民主化的前景，卻有相當接近的看法。

## 伍、拉丁美洲的民主化前景——比較與結語

首先，許多人都承認，解放或革命並不能真正帶來穩定的民主。如果解放的目的是使羣衆奪取政權，取代傳統的統治階級，即使這只是暫時的現象，但穩定的民主卻不可能建立。這不但是因為自由民主（liberal democracy）的本質是代議民主，而直接民主（direct democracy）非但不易實施，而且往往流於強人統治，形成新的專制。除此之外，原先的統治階級一定會設法重新奪取政權，推翻羣衆支持的政體。一九七〇年至七三年，藉助選民支持而上台的智利阿燕德共黨政權，很快的就為資產階級支持的右翼軍人政府所取代（阿燕德本人死於非命），就是一個慘痛的例證。

解放式的政權無法持續建立民主的另一項理由，是因為解放並不以憲政民主和立憲主義（constitutionalism）為其規範，解放只求翻身，取代敵對的統治階級（或集團）而成為權力的掌有者，但是卻不願意建立一套公平的競爭規則，與對手進行和平競爭，並以法治（rule of law）做為建立政治共識的基礎。因此只要原先的統治階級並未完全被摧毀，他們就會設法把這種政權鏟除，成為新的統治者。因此，將「解放」視為「民主」的最大危機，就是很可能會帶來無止境的「以暴易暴」，並使穩定的民主永難建立。

其次，經驗研究也顯示，如果是自上而下的改革，亦即由執政者所推動或主導的自由化改革，則最容易使改革步調受到控制。即使改革的動力部分是來自下層，但執政者仍可主動運用手中的權力，賦與反對派人士或團體部分政治權利（尤其是恢復基本人權），但卻不致於造成過速的民主化過程（即政權轉移）。此種例子在拉丁美洲並不多，一九七四年巴西蓋澤爾（Ernesto Geisel）總統提出「政治鬆動」（decompression）口號，以緩慢步調進行民主改革，使巴西的自由化改革一直在威權統治者的控制下進行，就是一項成功的例證。此一過程一直持續到一九八五年三月文人政府上台為止，可視為近年來拉丁美洲改革經驗中一項緩進的和平經驗。另外近赤道的厄瓜多爾，也經歷了此一和平漸進過程。

上述的經驗雖然在拉丁美洲不多見，但在亞洲、歐洲等地卻頗為常見。中華民國蔣經國總統在晚年所推動的民主改革，與西班牙佛朗哥元帥晚年所推動的改革，以及卡羅斯國王上任後抑制右翼軍人政變所做的種種努力，均可視為成功的先例。

但是，民主化的順利進行與否，卻不是執政者所能完全掌握的。在經歷了自由化的改革階段後，異議份子與反對派人士開始以民主程序（如組黨、參與選舉等）爭取執政機會，但是此時卻面臨了角色轉換的問題，亦即從原先的「人權爭取者」變為「政權爭奪者」。原先在自由化階段所扮演的「民主鬥士」、「人權鬥士」等道德性角色，到了民主化階段，就變而為「政黨人物」，甚至是「議會政客」了。如果缺乏實際的治國主張以及有效的公共政策訴求，選民就可能不再予以同情及支持了。因此，在民主化階段，政治人物必須以實際的政見與治績爭取人民的肯認，光憑人權與道德的訴求，就不再能通過考驗。基於此，民主發展最重要考驗期，就是民主化成長的階段。而正是在此一階段中，拉丁美洲各國遭到了嚴重的挫敗。因為，隨著民主意願的增強，人民必然要求更多的社會福祉照顧，也要求充分的就業機會和公共支出，但是，如果政府本身不能夠解決通貨膨脹和充分就業問題，也不能有效壓低赤字預算，並在務實的基礎上開拓社會福利的範疇，則選民就難免要反彈了。這時不管執政者是誰，不管過去他是不是異議份子或人權鬥士，人民的現實考慮總是優先的，而做為一個執政者的困境也就因而凸顯。如果連續更替的執政者都不能有效的處理公共政策、解決經濟難題，而且進一步反而帶來了社會的動盪不安，最後甚至引發政爭危機，則民主化階段就很難避免被軍人或反對者腰斬的命運。這時民主化也就停止前進，甚至可能是擺盪回到威權專制中去。

拉丁美洲過去六十年的「威權——民主——威權——民主」擺盪循環，正是在這樣的背景下孕生的。我們不知道到了一九九〇年代後拉美各國能否超脫出這樣的循環周期。但是，我們卻絕對不希望東亞或台灣的民主改革，會往這樣的一條道路走去。

這或許正是拉丁美洲民主化經驗給我們的最重要教訓。

# Liberation, Liberalization, Democratization and Institutionalization

—A Reflection of Latin American Ex-  
perience

by Yang-Sun Chou

This essay compares and analyses the concepts of liberation, liberalization, democratizations and their interactions in Latin American politics. According to this analytical framework, the author makes a preliminary analysis of the “democracy—authoritarianism—democracy” cycle in the Latin American political history.

This essay also discusses the causes and consequences of liberalization and democratization during the 1970's and 1980's.

