

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

法蘭西斯福山(Francis Fukuyama)在《歷史終結》(The End of History?)一文中，預測了歷史的終結：¹

做為一個自由民主的正統性，一個值得注意的共識這幾年已在全世界出現，因為自由民主已克服世襲君主制、法西斯與共產主義這類敵對的意識型態。這類歷史的終結：也就是人類意識型態演進的終點，以及西方自由民主做為人類最終的政府形式。

歷史卻不如福山所預測的樂觀方向方展。二十世紀90年代，拉丁美洲國家如巴西、厄瓜多爾、瓜地馬拉、洪都拉斯及巴拉圭，仍在自由民主與半民主間擺盪，阿根廷在金融體系崩潰後，其自由評價也受到影響。²如哥倫比亞般在拉丁美洲長久實施民主機制的國家，受到游擊隊各種恐怖攻擊、謀殺新聞記者的威脅下，自由評價也遭降級。³經濟長期蕭條的委內瑞拉，也讓軍人有了干政的動機，雖然成功阻止了一次軍事政變，數年後，當年的失敗者重整旗鼓，成功奪得執政權，中斷了委內瑞拉維持20餘年的民主政治。⁴

¹ Francis Fukuyama, "The End of History?" *The National Interest*, No. 16, 1989, p. 4.

² Freedom House, "Free World in Country Rating," <http://www.freedomhouse.org/ratings/allscore04.xls>, 2005.1.16.

³ Freedom House, "Free World in Country Rating: colombia," <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2000/countryratings/colombia.htm>, 2005.1.17.

⁴ Freedom House, "Free World in Country Rating: venezuala," <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2000/countryratings/venezuala.htm>, 2005.1.17.

杭廷頓(Samuel P. Huntington)的觀點與福山截然不同。他認為二十世紀末期民主化浪不會永久維持，也許會出現威權主義的新浪潮，而足以構成第三波民主逆流。⁵的確，二十世紀90年代末期，許多第三波民主國家遭遇民主鞏固的困難，儘管有為數不少的新興民主國家順利度過轉型期陣痛，逐步鞏固其民主政體，但有為數更多的國家，擺盪於民主與威權中。

二十世紀中葉開始，拉丁美洲是世界上經濟成長最快速的地區之一，卻也是政治最不穩定的地區之一。拉丁美洲民主浪潮的出現，並非第一次；在一九二〇、四〇及五〇年代後期都出現過。反觀七〇年代末期，只有南美洲的哥倫比亞、委內瑞拉、中美洲的哥斯大黎加稱得上是民主國家。若以民主政治原理中，廣泛舉辦的自由公平選舉是政府對人民負責表徵為標準，檢視一九八〇年代拉丁美洲南美地區的民主成果，仍只有少數國家稱得上自由民主，其餘國家在某種程度上多屬威權體制。自由之家統計這十年中各國民主發展情形，只有哥倫比亞、厄瓜多爾與委內瑞拉屬於民主形態。九〇年代後，除了哥斯大黎加、智利與玻利維亞，連委內瑞拉及哥倫比亞在內的十一個國家，又陷入了民主、威權的擺盪中。⁶二〇〇二年後，至少連續維持十年以上民主的國家有阿根廷、玻利維亞、智利與烏拉圭。過去南美民主模範生委內瑞拉與哥倫比亞分別因不同因素，中斷民主制度或傷害民主品質。⁷

拉丁美洲國家擁有類似文化，卻有著截然不同的政治命運，筆者不禁好奇，哪些因素使得拉丁美洲部分國家陷入民主—威權擺盪的輪迴裡？哪些因素讓如哥斯大黎加等國，能度過各種民主

⁵ Samuel P. Huntington, "Democracy's Third Wave" *Journal of Democracy* 2, No. 2, 1991, p. 33.

⁶ 林賢治等譯，David Potter 著，《民主化的歷程》。台北：韋伯，民 89，頁 183-205。

⁷ Free World in Country Rating, <http://www.freedomhouse.org/ratings/allscore04.xls>, 2005.1.16.

逆流，形成鞏固的民主政體。

無論學界或媒體，常利用杭廷頓的雙翻轉檢驗(two-turnover test)檢視一國是否為鞏固的民主政體。但從委內瑞拉與厄瓜多爾，軍人都再度掌政，並擴張行政權力、哥倫比亞境內游擊分子也擴大攻擊範圍的情況下，三個歷經二次以上政黨輪替的國家，儘管符合杭廷頓雙翻轉檢驗，但最後仍因不同理由中斷民主。⁸

另外，同屬第三波新興民主國家的台灣，已經舉行過三次總統大選，也完成政黨輪替，初步通過杭廷頓的雙翻轉檢驗的第一步，二〇〇四年儘管未再有政黨輪替，這是否代表台灣仍缺乏邁入鞏固且深化的民主的條件，且仍有反挫的可能？

透過政黨輪替是否輪替、輪替次數多寡，無法充分預測政體是否鞏固，有必要以更周全的角度釐清各項有利民主鞏固或可能傷害民主制度的因素。本文將由較全面的角度切入，發現有利民主鞏或危害民主存續存的原因。

第二節 文獻檢討

壹、台灣民主鞏固相關文獻

民主鞏固研究國內文獻雖然充足，但近年卻成了冷門項目，尤其在二〇〇〇年政權輪替後，相關研究卻少之又少。二〇〇〇年張佑宗的〈文化變遷與民主鞏固：台灣民主化經驗的比較觀〉，

⁸ Free World in Country Rating, <http://www.freedomhouse.org/ratings/allscore04.xls>, 2005.1.16.

首開學位論文研究民主鞏固的先河。他從民主正當性、公民文化、社群主義、社會資本、政黨競爭等方向切入，發現台灣民主化之前，民眾對選舉制度已建立了不錯的正當性基礎。他指出台灣民主化過程中受到許多保守派阻擾，且民眾對民主正當性的本質的認識，成長十分緩慢，多數人對民主體下，反映民意、追求公益的表現十分失望。⁹

張剛嘉的〈政治安定、經濟結構與民主鞏固：比較台灣與南韓〉，研究台、韓民主化歷程及民主鞏固，由政治、經濟、社會等面向，預測民主鞏固的可能性。他使用「政黨體系」、「制度化程度」、「經濟發展」、「生活水準」、「社會結構」、「政治暴力」與「經濟分配」等途徑，認為各面向若能持續往利於鞏固的方向前進，才有繼續深化民主的可能。¹⁰

從族群關係切入探討民主鞏固者認為，族群身分經常成為政治立場中的主導因素，進而會導致幾乎永不可改變的統治性多數出。他們建議國家應保護各種族群文化，在國會席次中，應打破各族群的人口比例，而以協商取代對抗，建立政治合法性，取代霸權的「國家性」才有助民主的長治久安，而選舉帶來的族群衝獻，將隨選舉次數的增加，而削弱動員的能量。¹¹

學者從文武關係研究民主鞏固發現，釐清軍人在憲政中的職

⁹ 張佑宗，〈文化變遷與民主鞏固：台灣民主化經驗的比較觀〉，博士論文，政治大學政治學研究所，民89。

¹⁰ 張剛嘉，〈政治安定、經濟結構與民主鞏固：比較台灣與南韓〉，碩士論文，東海大學政治所，民91。

¹¹ 這方面的論文有：王甫昌著，〈台灣民主政治與族群政治的衝突〉，《民主鞏固或崩潰》。台北：月旦，民86，頁133-156。張佑宗，〈族群衝突與民主鞏固--臺灣民族國家政策與民主政策的政治邏輯〉，《選舉與研究》，第1卷，第3期，民85.5，頁179-202。戴萬平、顧長永，〈族群政治與民主鞏固：台灣與印尼的經驗〉，《問題與研究》，第40卷，第6期，民92。

權與地位、文人領軍、資訊透明、加強專業能力，促進軍隊民主化等，可以有效切割軍人與政治的關係，降低干政的機會，有利民主鞏固。¹²

從政黨政治角度研究民主鞏固，學者發現無論是兩黨制或多黨制國家，民主鞏固與否，仍端視該國經濟是否持續往上發展、政局是否穩定，進而還得視政府體制的類型，及政黨間能否充份互信，都影響著民主是否鞏固。¹³蔡慧蓉的〈政黨輪替與「全民政政府」：民主鞏固或反挫？〉論述著重於陳水扁政府寧可少數執政，不願組成聯合政府，透露掌權者的野心與對民主規則的漠視，違反政黨理性競爭原則下，不利我國民主的落實與深化。

與民主鞏固問題的論文也有從文官中立角度觀察，如翁柏萱的〈我國文官中立與民主鞏固之研究〉、管延愷的〈政黨輪替過程中民主鞏固的探究〉等。翁柏萱的研究結論是建立一個中立的文官體系是民主鞏固的基本價值，她的重點在於「文官中立」的研究。管延愷的重點在於文官中立與民主鞏固的關聯性上。公務員政治中立、憲政體制下的國家認同、文人領軍與政策延續性，可做為民主鞏固與否指標。最後他認為，「民主政治文化的建構」與「制度建立與充分利用」是民主深化的關鍵。¹⁴

此外，早期文獻關注的焦點是台灣民主化過程成因與鞏固的

¹² 李酉潭，〈文武關係與民主鞏固初探〉，《中山人文社會科學期刊》，第1卷，第6期，民87，頁133-169。洪陸訓、張元祥，〈中華民國政黨輪替後的文武關係與民主鞏固〉，《東亞季刊》，第34卷，第1期，頁1-28。

¹³ 鍾穎盛，〈台灣民主鞏固與政黨政治關聯性之探討〉。《中山人文社會科學期刊》，第2期，第8卷，民89，頁95-115。黃德福、張佑宗，〈邁向三黨競爭體系？--民主鞏固與台灣地區政黨體系的變遷〉，《選舉研究》，第3期，第1卷，民80，頁179-202。

¹⁴ 翁柏萱，〈我國文官中立與民主鞏固之研究〉，碩士論文，政治大學中山人文社會科學研究所，民90。管延愷，〈台灣政黨輪替中民主鞏固的探究〉，碩士論文，成功大學政治經濟研究所，民90。

展望，利用現有指標與民主轉型、鞏固理論，預測台灣在民主化後發展的可能性，並提出改革建言，如經濟發展程度、民主轉型原因、政黨因素、憲政改革等，這些研究如張孝評〈台灣民主鞏固的再思考〉、吳煥偉〈台灣政治轉型中國家蛻變之內環境因素分析〉、朱雲漢〈國民黨與台灣的民主轉型〉、李國雄〈我國的修憲過程與政治改革：從民主轉型到民主鞏固〉、吳釗燮〈台灣民主化的回顧與前瞻〉、李酉潭的〈邁向鞏固的民主：台灣案例〉、〈民主鞏固概念的爭議〉等。¹⁵

貳、「拉丁美洲民主鞏固」相關文獻

國內關於拉丁美洲民主轉型與鞏固的研究，仍需要更多研究者投入。目前國內學術人員對於拉丁美洲研究著重於經濟整合或單一國家政治發展上。多數文獻以歷史分析法，研究拉丁美洲民主化或政治發展過程。這些文獻都以拉丁美洲單一國家民主化或政治發展為研究主題，從政黨政治發展、憲政改革、文武關係的變遷，理解民主化或政治發展過程所遭遇的難題，並提出具體建議，無法充份反映整個拉丁美洲歧異的現況，也無法解釋為何有些國家可以鞏固，有些國家則遭遇鞏固困難的問題。

與本文相關的政治發展文獻方面，有吳梅芝〈從委內瑞拉一

¹⁵ 張孝評，〈台灣民主鞏固的再思考〉，「第一屆全國政治經濟研究生論文發表會」，成功大學政治經濟學研究所主辦，台南，民 90。吳煥偉，〈台灣民主轉型之結構與策略分析(1949-1997)〉，碩士論文，政治大學政治系，民 87。蔡慧蓉，〈政黨輪替與「全民政府」：民主鞏固或反挫？〉，碩士論文，東海大學政治所，民 92。朱雲漢，〈國民黨與臺灣的民主轉型〉，《二十一世紀評論》，第 65 期，90，頁 4-13；李國雄〈我國的修憲過程與政治改革：從民主轉型到民主鞏固〉，《理論與政策》，第 4 卷，第 11 期，民 86，頁 51-72；吳釗燮，〈台灣民主化的回顧與前瞻〉，《國立中山大學社會科學季刊》，第 1 卷，第 3 期，民 87，頁 1-21。李酉潭，〈邁向鞏固的民主：台灣案例〉，《中山人文社會科學期刊》，第 2 卷，第 5 期，民 86，頁 161-196。

九九九年憲政改革看其民主政治之發展〉、陳柏潤〈民主與威權的擺盪：藤森執政下的秘魯(1990-2000)〉、蔡佳蓉〈巴拉圭民主化過程之研究(1989-2001)〉、潘麗雯〈墨西哥一黨威權體制民主轉型成因之研究〉、龐君豪〈巴西民主化過程之研究〉、蔡東杰的〈台灣與墨西哥民主化之比較〉、〈民主化運動與憲政改革：巴西與墨西哥之比較研究〉、〈巴西在第三波民主化中過程的危機與轉機〉、〈民主化理論的釐清與重構：以拉丁美洲為例〉等論文，從拉丁美洲民主轉型過程與理論做研究及整理。¹⁶

上述文獻利用民主轉型的理論，以各國在憲政發展上的歷史沿革為經，各國憲政改革歷程、政黨體系變遷、行政立法關係、文武互動、經濟發展狀況等差異為緯，進行分析。

研究結論大致依循相同方向進行：經濟危機導致政權不穩、不健全的政黨體系、讓政治缺乏安定，最後在勢力龐大的軍人進行干政下，民主宣告死亡，直到下一次的經濟危機出現。新政權出現後，無論總統身分為何，往往以新的憲政改革為訴求，企圖與先前失敗政府畫清界線，國家更民主或更不民主，端視新統治者對權力的渴望程度。

另一類針對政黨發展或特殊政情進行研究，如曹顯中〈1988

¹⁶ 吳梅芝，〈從委內瑞拉一九九九年憲政改革看其民主政治之發展〉，碩士論文，淡江大學拉丁美洲研究所，民 90。陳柏潤，〈民主與威權的擺盪：藤森執政下的秘魯(1990-2000)〉，碩士論文，淡江大學拉丁美洲研究所，民 90。蔡佳蓉，〈巴拉圭民主化過程之研究(一九八九-二〇〇一)〉，碩士論文，淡江大學拉丁美洲研究所，民 90。潘麗雯，〈墨西哥一黨威權體制民主轉型成因之研究〉，碩士論文，淡江大學拉丁美洲研究所，民 91。龐君豪，〈巴西民主化過程之研究〉，碩士論文，政治大學外交學系，民 84。蔡東杰，〈台灣與墨西哥民主化之比較〉。台北：風雲論壇，民 91。蔡東杰，〈民主化運動與憲政改革：巴西與墨西哥之比較研究〉，《全球政治評論》，第 3 期，民 92，頁 115-130。蔡東杰，〈巴西在第三波民主化中過程的危機與轉機〉，《問題與研究》，第 38 卷，第 1 期，民 88，頁 77-90。蔡東杰，〈民主化理論的釐清與重構：以拉丁美洲為例〉，《問題與研究》，第 36 卷，第 8 期，民 86，頁 67-80。

年以來墨西哥政黨政治發展之研究〉許銘松〈從暴動到共治：論哥倫比亞的政治發展及其面的政治危機〉。林柏宇〈哥倫比亞和平進程之研究(1982-2002)：政府與游擊隊團體間互動關係之分析〉、朱建登〈委內瑞拉政黨政治發展之研究(1958-1993)〉、蔡東杰〈墨西哥一黨體系之形成、調適與轉變〉。¹⁷以不同歷史、制度因素探討各國政黨政治發展、變化、及所面臨的危機。以及處理政府解決游擊隊問題的政策變遷等。

另外蔡東杰〈民主化與憲政改革：拉丁美洲總統制發展趨勢分析〉一文，利用學者針對拉丁美洲總統制各種政治制度安排的差異，探討民主發展結果的不同。從總統選制的相對多數與絕對多數、任期限制、副手與權力大小的各種不同組合，對於民主穩定也有所差異。文章建議縮小總統權力與地方分權情況下，可以矯正軍人干政時權力過大的流弊。

¹⁷ 曹顯中，〈一九八八年以來墨西哥政黨政治發展之研究〉，碩士論文，淡江大學拉丁美洲研究所，民 91。許銘松，〈從暴動到共治：論哥倫比亞的政治發展及其面的政治危機〉，碩士論文，淡江大學拉丁美洲研究所，民 81。林柏宇，〈哥倫比亞和平進程之研究(1982-2002)：政府與游擊隊團體間互動關係之分析〉，碩士論文，淡江大學拉丁美洲研究所，民 92。朱建登，〈委內瑞拉政黨政治發展之研究〉，碩士論文，淡江大學拉丁美洲研究所，民 84。蔡東杰，〈墨西哥一黨體系之形成、調適與轉變〉，《問題與研究》，第 38 卷，第 10 期，民 88.10，頁 49-63。

第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

一九七四年起，全球掀起一股民主化浪潮，民主國家自一九七四年的39國，到二〇〇〇年時，已增至120國，杭廷頓稱為「第三波民主化」。¹⁸這一時期，中南美洲就有超過20國由威權轉向民主，其中不乏許多在第一波（1828-1926，如智利）與第二波（1943-1962，如阿根廷、烏拉圭、委內瑞拉、玻利維亞、巴西、厄瓜多爾、秘魯與蓋亞納）就已轉向民主的國家。¹⁹

在本論文中，由於篇幅不足以進行全球民主鞏固或崩潰的深入對照研究，作者便以台灣與南美諸國做一比較，來探討民主鞏固的理由或崩潰因素所在。選擇這12國的原因在於：

首先，可供研究的個案最多。從自由之家一九七四至二〇〇四年統計觀察，在31年中，只要有至少有一年曾為完全自由的評價，也就是由「PF」或「NF」轉型為「F」的國家，無論至今是否仍被評為「F」，即列入觀察。²⁰31年中，全球200個獨立國家，共有

¹⁸ Larry Diamond, *Consolidating Democracies*, quoted in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris, *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, London: Sage, 2002, pp. 210-211.

¹⁹ 劉軍寧譯，Samuel P. Huntington 著，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》。台北：五南，民83，頁12-13。

²⁰ 自由之家(Freedom House)以「政治權利」(Political Right)與「公民自由」(Civil Liberties)二個面向測量民主程度。個分為1-7等級，採三種程度區分，各為自由(Free)、部份自由(Partly Free)與不自由(Not Free)。所謂「自由」是政治權利及公民自由的的平均值介於1.0到2.5之間，「部份自由」是平均介於3.0到5.5之間，「不自由」則是介於5.5到7.0間，換言之，其主要是以「自由」的程度來解釋民主化的程度。

54國符合所設定的條件（見表1-1）。其中美洲有16國、非洲有14國、歐洲12國、亞洲8國、其它地區是4國。

表1-1：民主轉型國家(1974-2004)

區域	民主轉型國家	數量
美洲	阿根廷、玻利維亞、巴西、智利、多明尼加、厄瓜多爾、薩爾瓦多、格瑞那達、蓋亞納、宏都拉斯、墨西哥、巴拿馬、秘魯、蘇利南、烏拉圭、委內瑞拉	16
亞洲	孟加拉、南韓、菲律賓、蒙古、印度、斯里蘭卡、台灣、泰國、	8
歐洲	塞普勒斯、匈牙利、保加利亞、克羅埃西亞、愛沙尼亞、希臘、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、拉脫維亞、西班牙、斯洛伐克、	12
非洲	貝南、波黎那、維德角、甘比亞、迦納、馬拉威、馬利、納米比亞、奈及利亞、模里西斯、聖多美及普林西比、南非、尚比亞	14
其它	薩摩亞、萬那杜、索羅門群島	4

資料來源：Freedom House, www.freedomhouse.org,
查詢日期：2005.6.20.

在第三波民主化之前，已有民主經驗的國家有阿根廷、玻利維亞、巴西、厄瓜多爾、蓋亞納、希臘、印度、秘魯、菲律賓、波蘭、葡萄牙、西班牙、南韓、烏拉圭、委內瑞拉等15國。這些國家先前的民主經驗都曾中斷，若從民主轉型至中斷為個案研究，那麼這個區域可供研究的對象將不只有15個。甚至可以把中斷前與再民主化的兩個不同經驗加以比較分析。

上述15個有民主經驗的國家，以半以上主要集中於拉南美

洲。足見區域國家的民主發展有著其它區域少有的特殊性，讓人好奇地想進一步探索其中奧妙。事實上，從已知的過去顯示，這個區域裡的國家，不同程度上都遭遇了民主鞏固的困難。因此在選擇研究個案時，針對南美國家比研究，可以得到最多的研究案例。

其次，拉丁美洲人口多數集中於南美地區。拉丁美洲中美地區與加勒比海地區共有32個獨立國家及屬地，人口七千七百萬，南美地區（含南錐與安地諾地區）有14個獨立國家及屬地，人口約三億六千四百萬人。拉丁美洲近五億五千萬人口中（北美的墨西哥人口約一億零四百萬人），就有近七成人口分布於南美地區。

21

上述各國，也只有蓋亞納與蘇利南的主要宗教信仰非羅馬天主教，儘管玻利維亞人口結構介於其它各國，但宗教信仰仍與其他各國類似，同為羅馬天主教。會有如此差異應與先前殖民母國的經驗有關。南美國家除了巴西由同為拉丁文化的葡萄牙殖民外，蓋亞納與蘇利南都曾受到英國與荷蘭長期殖民，直到二十世紀中葉後才獨立，宗教、語言及人口組成上與其它南美國家有著深刻的不同。

第三，本區域文化相近，能避免文化差距造成結論有過多無法解釋的部分（見表1-2）。南美地區各國的人口結構主要由白人、梅嘉蒂索人（白人與印地安混血人）、印地安人為主，部分國家也有少數黑人以及不同人種的混血人。除了玻利維亞、蓋亞納、秘魯與蘇利南四國人口結構中，白人與梅嘉蒂索人的比例少於七

²¹ 由於本文針對獨立國家進行研究，因此本文排除屬於法、英屬地的圭亞納(French Guiana)與福克蘭群島(Falkland Islands)，僅對 12 個獨立國家進行分析比較。

成，其餘各國，此二類人種總合的比例都在七成以上。

表1-2：南美各國殖民國、族群、宗教、軍人執政表

國家	殖民母國	族群結構	主要宗教	軍人執政年數
阿根廷	西班牙	白人97%，梅嘉蒂索人與印地安人3%	羅馬天主教92%；其它8%	36
玻利維亞	西班牙	蓋楚瓦人30%，梅嘉蒂索人30%，雅馬拉人25%，白人15%	羅馬天主教95%，新教5%	29
巴西	葡萄牙	白人55%，梅嘉蒂索人38%，黑人6%，其它1%	羅馬天主教80%，其它20%	41
智利	西班牙	白人與梅嘉蒂索人95%，印地安人3%，其它2%	羅馬天主教89%，新教11%	28
哥倫比亞	西班牙	梅嘉蒂索人58%，白人20%，黑白混血人14%，黑人4%，其它與印地安人4%	羅馬天主教90%，其它10%	11
厄瓜多爾	西班牙	梅嘉蒂索人65%，印地安人25%，白人7%，黑人3%	羅馬天主教95%，其它5%	14
蓋亞納	荷蘭	東印地安人50%，黑人36%，印地安人7%，其它7%	基督教50% 印度教35%，回教10%，其它5%	0
巴拉圭	西班牙	梅嘉蒂索人95%，其它5%	羅馬天主教90%，基督教10%	49
秘魯	西班牙	印地安人45%，梅嘉蒂索人37%，白人15%，其它3%	羅馬天主教90%，其它10%	31
蘇利南	西、英、荷、法	東印地安人37%，白人31%，爪哇人15%，其它17%	印度教27%，回教20%，羅馬天主教23%，新教25%，其它5%	0
烏拉圭	西班牙	白人88%，梅嘉蒂索人，8%，黑人4%	羅馬天主教66%，新教2%，猶太教1%，其它31%	9
委內瑞拉	西班牙	梅嘉蒂索人67%，白人21%，黑人10%，印地安人2%	羅馬天主教96%，新教2%，其它2%	48

資料來源：自由之家。湯世鑄，《拉丁美洲軍人政權之研究》。台北：知書房，民85，頁223-235。熊建成等譯，《拉丁美洲政治體制上冊》。台北：國立編譯館，民87，頁227-238。

除了人口組成與宗教相似外，南美國家政局長期都受到軍人影響。累計一九〇〇到一九九〇年間，除了蘇利南由文人進行威權統治，各國都有軍人干政，巴西、巴拉圭與委內瑞拉三國，100

年間，幾乎有一半時間受到軍人統治。此區域平均約有三分之一到四分之一的時間，是軍人執政。

拉美名言：「軍職的最後目的便是走向總統寶座」，²²拉丁美洲各國獨立建國初期或因政治情勢不穩或因邊境糾紛不斷，大多由軍人擔任總統，故十九世紀被稱為「高地酋時代」(Age of Caudillos)。所謂「高地酋」的產生是「在缺少適合代議制政府發揮作用的社會結構和政治組織的情況下，所選擇和建立的統治手段」，其「結合個人主義和暴力來奪取政權」。高地酋盛行，那表示人民想要一位萬能總統，也只有高地酋有能力做所有他想做的事。²³

高地酋盛行於十九世紀二〇年代獨立後到二十世紀前期，是以暴力手段奪取政權、依靠軍隊支持維持統治的獨裁者。十九世紀初，在拉丁美洲各地區爭取獨立的革命中，先後湧現一批軍事領袖，對推翻殖民統治、爭取獨立做出不同程度的貢獻。獨立後，這些軍事領袖結合各地區有土地實力的首領，成為這些新興國家或是某地區的獨裁統治者，即最早出現的高地酋。當國家面對國際經濟局勢，拉美各國為解決這種政治不穩定和變化，多數國家即面臨兩種選擇，一是無政府狀態，二是寡頭統治或獨裁統治。後者這種主張「秩序與進步」的獨裁政權，主要透過「選舉」或「政變」推翻前任政府。但這種方式僅反映少數人利益，而非代表大眾民意。²⁴

²² 王建勛，《中南美洲政治論叢》。台北：臺灣商務印書館，民 70，頁 12。

²³ 向駿主編，《拉丁美洲軍人政權之回顧與前瞻》。台北：韋伯，民 93，頁 1。

²⁴ 張文馨，〈拉丁美洲的超級高地酋：迪亞茲(Porfirio Díaz, 1830-1915)〉，收錄於向駿主編，《拉丁美洲軍人政權之回顧與前瞻》。台北：韋伯，民 93，頁 13-14。

從十九世紀至今，槍桿子出政權是拉美政治文化中不可或缺的部分，但「私軍」成為「國軍」，則是制度上的變動。高地酋的事蹟已深入並融合為各國政治文化裡的重要部分。²⁵

如同艾蒙(Gabriel A. Almond)與維巴(Sidney Verba)對政治文化的簡單定義，「人民對政治體系的心理取向與行為模式。²⁶」延續了近百年以武力取得政權的模式使大家已經習慣，軍隊在人民心中早已是平行獨立於行政、司法、立法的第四機構，軍人所建立的政權被視為有同樣的合法性。²⁷

表1-3：1900-1990南美國家軍人執政方式及年數

國家	軍人 總統 人數	軍人取得政權方式*					非選舉軍人 執政年數
		A	B	C	D	E	
阿根廷	22	5	1	13	3	0	22
玻利維亞	17	4	5	6	0	2	29
巴西	7	2	0	4	1	0	21
智利	6	3	1	0	1	1	22
哥倫比亞	4	2	0	0	2	0	2
厄瓜多爾	7	5	1	1	0	0	14
蓋亞納	0	0	0	0	0	0	0
巴拉圭	15	4	2	0	9	0	38
秘魯	10	5	2	0	2	1	23
蘇利南	0	0	0	0	0	0	0
烏拉圭	4	0	0	1	2	1	3
委內瑞拉	11	2	4	2	2	1	37

資料來源：同表1-2。*A：對文人政變、B：對軍人政變、C：指派、D：選舉、E：其它。

²⁵ 湯世鑄，《拉丁美洲軍人政權之研究》。台北：知書房，民85，頁72。

²⁶ 轉引自彭懷恩，《比較政治學》。台北：風雲論譚，民90，頁141。

²⁷ 同註25，頁73。

第四，台灣也是擁有多族群的國家，主要族群也占約七成人口，同樣受到帝國主義下列強殖民的經驗，政治發展過程中，也有過軍人總統。

當然，台灣與南美洲12國之間的差異處仍有許多，但上述各項理由，給了我們足以進行歸納研究的起點。國內對於台灣民主轉型、鞏固的文獻不算貧乏，但對於南美地區民主發展的探討相較上便少了許多，台灣與南美的比較更是一塊待墾的荒地，本文仍希望盡力在此方面做出貢獻。為避免結論不夠周全，一方面由政治制度安排歸結出這些國家的共通點，也設法由經濟層面、社會層面的變化等諸多複雜層次間互動加以切入，以期能更真切地發掘民主鞏固或崩潰的因素所在。

貳、研究限制

在選定研究範圍後，進一步進須說明本文在研究上所無法觸及或討論之處。

首先，上部分已說明選擇南美國家主因在於國與國間政治文化差異較小，它們都有軍人干政傳統，與類似的宗教信仰比例，文化雖非完全一致，後面的研究，將可以避政治文化上的差異，干擾研究成果。

國家發展上，不可能完全不受國際影響，無論政治或經濟，都深刻受到國際脈絡牽引。無論是依賴性質的差異、全球體系的定位，上述國家各有不同立場。若再考量台灣在國際上的特殊身分，那麼需要研究的變項將變得十分龐大。因此本文將不從國際

環境差異影響下，民主轉型的不同進行比較分析。

第四節 研究方法與分析架構

壹 研究方法

本文以比較的方法，針對南美地區與台灣民主鞏固進行分析研究。研究方法上，因為本文研究著重於描述南美洲12國與台灣民主政治的發展，政治、經濟等方面實際運作面貌，必須利用大量的文獻資料分析，所以採用歷史分析法及文獻分析法來研究各國民主化以來憲政運作及國內情勢的變遷發展。另外本文的研究，不單只是侷限於一個國家，而是涉及了13個國家的比較，自然採用比較分析法來分析各國的政經情勢。

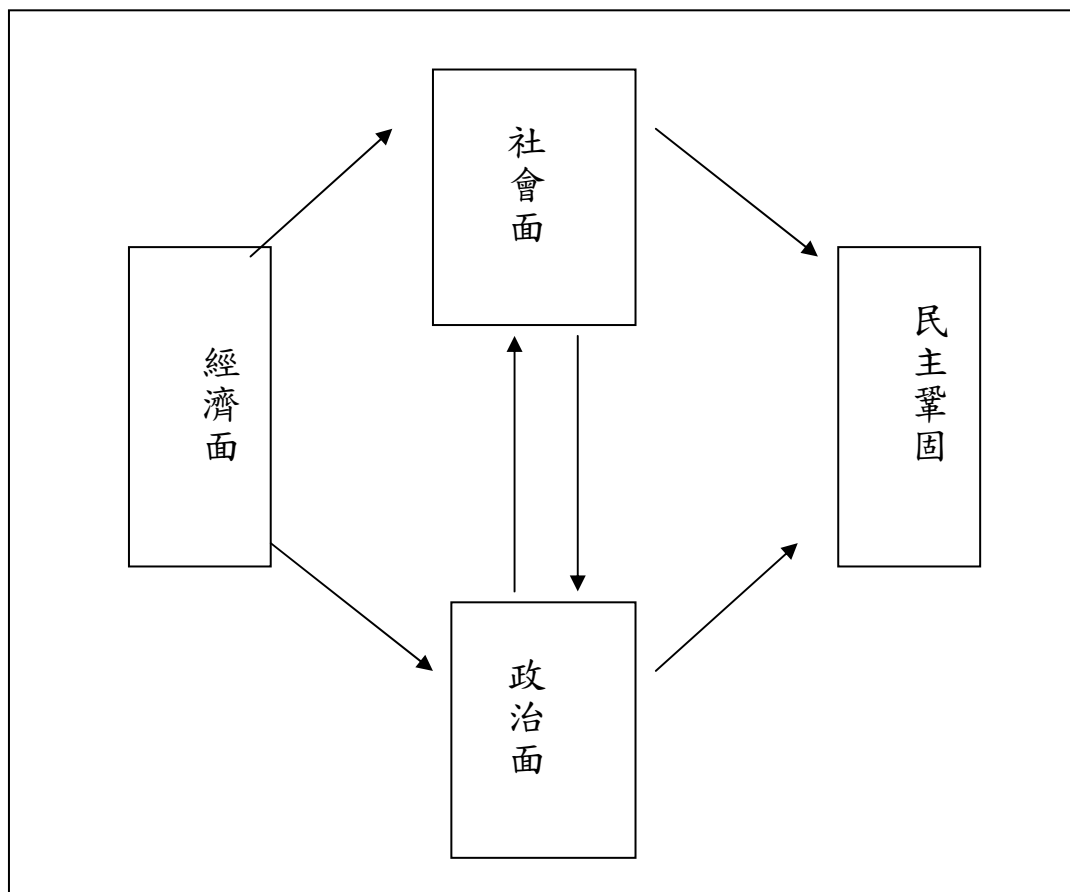
綜合以上，本文以歷史及文獻分析法來描述南美洲12國與台灣政治、經濟與社會情勢，並以比較分析法釐清南美國家發展的差異，提供台灣發展參考。此外，本文也將利用眾學者對民主鞏固所提出的各項看法及理論進行分析。一方面利用理論的觀點研究，二方面對理論加以驗證、檢視。

貳 分析架構

透過相關文獻檢討，可知一般民主鞏固的要件不外乎來自政治、經濟與社會三個層面達成。各項有利與不利要件的形成，來自三個層面間的互動產生，因此本文分析也環繞於三個層面間進

行分析。本文研究架構如圖1-1下：

圖 1-1：研究架構



資料來源：筆作自行整理繪製。

本文的研究，也將透過此分析架構，研究比較南美諸國家民主鞏固的差異與優劣，並從南美的發展經驗分析台灣民主現況，作為台灣民主發展的借鏡。

第二章 民主鞏固的理論與探討

第一節 民主政治的基本理論

討論民主鞏固前，有必要先了解民主政治的基本理論。民主是政府組成的一種形式、一種理想、一種啟發與標準。民主的字源是希臘文demokratia，就是人民自治之意。民主最初的意義應是「被統治者」(the ruled)與「統治者」(the ruler)應結合為一。²⁸

經過近二千五百年的演變，學者對於民主已有更全面的理解與看法。依據索倫森(Georg Sorensen)的觀點，民主是一種動態的過程，是一種會隨著時間與客觀環境不同而與時俱變的價值判斷，是一種相對性的觀念。²⁹一般而言，民主政治是一種由人民進行統治的政府形式。³⁰索倫森認為，民主政治可以區分為狹隘與全面性的二種範圍，藉以釐清有關民主辯論的界限。

狹隘的概念由熊彼特(Joseph Schumpeter)所形成。他認為，

民主只是一種政治方法，一種選擇政治領導人的機制。公民在相敵對、為爭取選票的政治領導人之間選擇。而在選舉與選舉之間，決策便由政治人物做成。直到下次選舉，公民又可以替換他們的民選官員。選舉時在領導人之間選擇的能力便稱為民主，也就是「民主的方法乃是達成政治決定的制度安排，在此種安排下，某些人相互競爭人民的選票以得決

²⁸ 侍建宇譯，Rod Hague 等著，《比較政府與政治》。台北：五南，民 90，頁 43-44。

²⁹ Georg Sorensen, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Change World*. San Francisco, CA.: Westview Press, 1993, pp. 4-5.

³⁰ 李西潭譯，Georg Sorensen 著，《民主與民主化》。台北：韋伯，民 87，頁 3。

策權力。」³¹

而赫德(David Held)提供一個比較全面性的民主觀念：個人應該自由且平等的決定自己的生活條件；也就是說，他們應該在形成與限定其可得機會的架構下，享有平等權（以及相府的平等義務），只要他們不要以此架構在否定他人的權利即可。³²

赫德的主張要求除了投票權之外的權利清單，包括了平等參與、平等發紓個人偏好、以及公民平等控制最終政治議題的機會。它同時包括社會與經濟權利，可確保充足的民主自主性資源。³³上述對民主政治的全面性理解，與蘭尼(Austin Ranney)對民主政治定義的精神可謂相吻合。蘭尼界定民主政治的意義是：一種依據人民主權(popular sovereignty)、政治平等(political equality)、人民諮商(popular consultation)、以及多數決原則(majority rule)等原理所交織而成的政府形式。³⁴

上述二個觀點間，發生一個有關「什麼是民主？」、「民主應該是什麼？」的辯論。為此目的，我們需要一個精確的概念，可提供我們清楚認定民主基本是什麼。達爾(Robert Dahl)的論述有助於界定民主政治，他強調政府對其公民偏好的回應性(responsiveness)，認為它是一種政治平等，從而是民主的一項關鍵特徵。此種回應或要求公民必須擁有機會去：一、明確陳述其偏好；二、藉由個別或集體行動，向其他公民或政府表示他們的偏好；三、使其偏好在政府的行為中，被賦予同等的重要性。這

³¹ 同註 30，頁 11-12。

³² 同上註，頁 12。

³³ 同上註，頁 12-13。

³⁴ 倪達仁譯，Austin Ranney 著，《政治學》。台北：雙葉，民 86，頁 121。

三種機會依序有如下的制度性保障：³⁵

- 一、結社與參加組織的自由
- 二、表達自由
- 三、投票權
- 四、具有服公職的資格
- 五、政治領導人爭取支持與選票的權利
- 六、資訊來源有選擇性
- 七、自由而公平的選舉
- 八、根據選票和其它表達偏好方式以制定政府決策的制度

若國家政治運作能滿足上述條件，就擁有政治民主，基本上達爾所列的八項要件，構成了我們對民主政治的定義。就實際目的而言，提出一個濃縮的定義，以歸納民主政治的基本要素，是非常有所裨益的。

索倫森匯整各方學者對民政治定義後，他也提出三個條件，當政府系統滿足這些條件時，可稱為民主政治：³⁶

- 一、個人和組織化的團體（特別是政黨）之間，為了具影響性的政府權力職位而進行有意義與大範圍的競爭，該競爭定期為之，並排除武力。
- 二、選擇領導者政策時，有著高度包含性的參與，至少是經由定期且公平的選舉，如此不會有主要的（成人）社會團體被排除在外。
- 三、公民與政治自由的程度（表達自由、新聞自由、結社與

³⁵ 同註 30，頁 14-15。

³⁶ 同上註，頁 15-16。

參加組織的自由)能充分確保政治和參與的完整性。

上述各項民主政治的要素大致上構成自由之家(Freedom House)每年藉以調查世界各國自由程度的標準。評量政治權利的八項指標有：³⁷

- 一、政治領袖是否透過公平與自由的選舉產生？
- 二、立法代表是否透過公平與自由的選舉產生？
- 三、是否具備公平的選舉法規、平等的競選機會、公平的投票過程以及誠實的表列選票數目？
- 四、由選民經公平過程選出的代表是否具備實質的權力？
- 五、人民是否有權依其意願去組織不同型態的政黨或其他競爭性政治團體，且此系統是否允許這些競爭性政黨或團體的更迭？
- 六、一項選舉中是否存在明顯的反對派，有無實質的反對力量，同時反對派有無實質可能經由選舉而獲得權力或增加支持度？
- 七、人民是否免於軍隊、外國勢力、極權性政黨、層級性宗教機構、壟斷性經濟組織或其他權力團體的支配？
- 八、文化、種族、宗教及其他少數團體是否能經由政策決定過程中所獲得的非正式化共識而擁有合理的自欲、自主及參與權利？

公民自由有十三項指標：

- 一、是否存在自由且獨立的傳播媒體、印刷媒介或文化傳播

³⁷ Adrian Karatnycky, *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties*. New York.: Freedom House, 1997, pp. 572-578.

管道？

- 二、是否有公開或私密的討論自由？
- 三、是否有集會及遊行的自由？
- 四、是否擁有組織政治性或準政治性團體的自由？
- 五、法律是否平等地對待公民、司法機關是否獨立超然、情治機關是否尊重公民自由？
- 六、任何團體無論對政治體系之立場為支持或反對，其是否皆能免於政治恐嚇或非法拘禁、放逐、審訊的威脅？以及人民有無免於戰亂的自由？
- 七、是否擁有自由的貿易聯盟及農業組織，且其間能否進行有效的集體協商？
- 八、專業人員及其他私有組織是否擁有自由？
- 九、商業交易或合作是否自由？
- 十、是否有自由的宗教機構、私密或公開的宗教表達是否不受限制？
- 十一、是否具有人性的社會自由、諸如性別平等、私有財產權、遷徙自由、居住自由、婚姻選擇自由、家庭規模自主的自由？
- 十二、機會平等是否存在，諸如免於剝削的自由，或在正當經濟賺取過程中免於因對地主、雇主、聯盟領袖、官僚體制或其他種類組織的過度依賴而遭貶抑壓榨？
- 十三、是否擁有免於政府的冷漠或貪腐之自由？

透過這些評量標準，自由之家把世界各國區分為「自由」、「部份自由」與「不自由」三個等級。自由之家調查用的「自由」等級是民主政治最有用的經驗指標，因而引起研究民主化學者廣泛

重視。並加以採用作為衡量民主政治的標準。³⁸

第二節 民主鞏固的意涵

民主鞏固(democratic consolidation)最早的觀念在於描寫新興民主化政府在民主轉型中所面對的挑戰，包括延長新民主體制的生命、避免威權主義的倒行逆施、盡力對抗民主「逆轉」(reverse waves)的屏障等等；現在學者對民主鞏固的定義頗為分歧，他們是從不同的面向來探討民主鞏固的真諦、民主的要件、民主的層次及民主的實行場域。不同的學者針對其需要切入民主鞏固的領域，民主鞏固成為一種薛德勒(Andreas Schedler)口中的「鞏固學」(consolidology)。³⁹

回顧台灣現有研究民主鞏固相關議題的論文，僅有少部分是針對民主轉型與民主化的歷程做實證研究與說明，研究結果對於特定指標與民主鞏固間的關聯性仍無明確界定與說明。

民主鞏固的概念大致可以從具體的「制度化」，及抽象的「共識」形成加以理解。林茲(Juan J Linz)對民主鞏固提出一個簡明的定義，他認為：

在行為上，沒有一個政治團體認真地嚐試推翻民主體制，或藉由升高國內或國際上的暴力達成國家分裂的目的；在態度上，即使面臨嚴重的政治、經濟危機，絕大多數民眾仍相信民主是唯一的遊戲規則；憲政體制上，當政體裡所有的政治行為者都習慣依循既有的規範，來解決國內的政治衝

³⁸ Sorensen, op. cit., p. 17.

³⁹ 轉引自李西潭，〈文武關係與民主鞏固初探〉，《中山人文社會科學期刊》，第6卷，第1期，民87.6，頁135-136。

突，並認為違反這些規範是無效的與高代價的。

簡言之，民主是「統治領域中唯一的遊戲規則」(the only game in town)，才稱得上是「鞏固的民主制度」，亦即，人民的自由權利獲得確保以及政黨、選舉競爭業已制度化，並且沒有任何能否決民選政府權威的勢力存在。⁴⁰

索倫森認為，鞏固不是純粹的政治過程，還需配合社會與經濟的變遷，且鞏固的最後階段是民主的制度與政治文化深化的過程，他進一步指出，民主鞏固最重要的要求，是建立一個能夠轉移政權給反對黨的民主制度。⁴¹

歐當諾(Guillermo O'Donnell)認為，民主鞏固不在於制度的維持不變，而在制度下作為政治行動者的行為準則與規範的鞏固，換言之，民主鞏固不只是維持民主政府，還有一套民主政治典則的實踐，這一套典則，不論是正式或非正式規範主要政治行動者之間的互動，政治行動者應了解並接受這些典則作為其行為模式的規範，所以民主鞏固主要的意義在建立一套可以有效運作的民主典則。⁴²

薛德勒指出，在討論「民主鞏固的各種概念」時，提出四種層次的分類法：威權主義、選舉的民主、自由的民主與先進的民主。選舉的民主與自由的民主代表民主鞏固經驗性指標。接著他

⁴⁰ Juan J Linz, "Transitions to Democracy," *Washington Quarterly*, Vol. 13, 1990, p. 156.

⁴¹ Sorensen, op. cit., pp. 45-46.

⁴² Guillermo O'Donnell, "Transitions, Continuities, and Paradoxes," quoted in Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and J. Samuel Valenzuela eds., *Issues in Democratic Consolidation*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1992, p. 18.

利用四種層次分類法，分析下列五種民主鞏固之概念：⁴³

- 一、防止民主崩潰(Preventing Democratic Breakdown) 就是防止選舉的民主與自由的民主快速死亡，倒退回原來的威權主義。
- 二、防止民主腐蝕(Preventing Democratic Erosion) 乃防止自由的民主慢慢死亡。除了崩潰的危險，許多新興民主政體必須抵禦民主衰敗的危險，避免民主逐漸腐蝕，導致半民主體制(Semi-Democracy)的發生。
- 三、完成民主(Completing Democracy) 乃是指從選舉的民主到自由的民主。民主化的完成需要去除威權主義的遺物(Legacies)，而自由的民主必須有效的保證基本的政治、公民與人權。
- 四、深化民主(Deeping Democracy) 乃是討論民主品質從選舉得民主與自由的民主提升到先進的民主之水準。當代拉丁美洲國家民主政體似乎缺乏先進民主國家的一些特質，仍然停留在未開發的狀態。
- 五、組織民主(Organizing Democracy) 民主鞏固的中性用法，要求比制度化民主的基本規則更多，它期望建立民主的特殊規則與組織，等同於制度建立(Institution Building)。

薛德勒認為，民主鞏固的意義是描寫新民主政體所面對的挑戰，包括延長新民主體制的生命，免於威權主義逆行的威脅，建構對抗最後回潮的屏障。

游清鑫認為，民主鞏固並非單指民主政府體制上的穩定，雖然「鞏固」一詞經常隱含著穩定與持久之意，但是制度的穩定與持續可能來自政治精英間權力的互動結果，與民主政治無直接關係。更重要的是，民主鞏固絕對不是靜止不動的狀態，它並不排除當導致體制不穩定的因素與危機出現時，如經濟困境或政治精

⁴³ 轉引自李西潭，〈邁向先進的民主：二十一世紀台灣民主化的展望〉，「跨世紀政治願景」學術研討會，東海大學政治系主辦，台中，民 88，頁 48-51。

英衝突，也會造成民主政府的鬆動甚至崩潰。⁴⁴

綜合各學者的看法與研究，民主鞏固代表著民主政治制度化的確立，以及社會大眾對於民主信仰共識已獲建立。制度化確立，代表著政黨競爭、選舉規則等遊戲規則獲得遵守；民主信仰共識的建立，代表人民與精英接受也遵守各種選舉結果與統治結果，不以非民主的手段加以否定。

第三節 民主鞏固的要件

理解了民主鞏固意涵，這個部分針對學者認為有利民主鞏固的要件進行整理、分析。

林茲與史德本(Alfred Stepan)共同提出五個有利民主鞏固的條件：一、發展出一個自由且活潑的公民社會。二、必須存在一個具有相對自主性的政治社會。第三、在國家統治範圍內，所有政治行為者，特別是政府和國家機關，都必須服從以保障個人自由權利與社群生命為標準的法治原則。四、必須存在一個可供新的民主政府使用的國家官僚機構。五、必須要有制度化的經濟社會。⁴⁵因此，精英之間對於民主政治的競賽規則的共識乃是民主鞏固的核心。

岡澤(Richard Gunther)認為，有五項指標，可以判定民主體制

⁴⁴ 游清鑫，〈共識與爭議：一些民主化研究問題的探討〉，《問題與研究》，第36卷，民86.9，頁68-69。

⁴⁵ Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Democracy and Its Arenas*, quoted in Juan J. Linz and Alfred Stepan eds., *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, pp. 3-15, Baltimore, MD.: The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 6.

是否鞏固：第一，政權能在競爭的政黨間移轉；第二，經濟在極端惡劣下，政權仍持續獲得民眾支持並且保持穩定；第三，成功阻止和懲罰少數具有關鍵性地位人士發動的叛變，第四，面對政黨激烈的重組，政權仍維持穩定；第五，無任何反制度的政黨或社會運動發生。⁴⁶

杭廷頓在《第三波》一書中提到，有利民主鞏固的要件有下列數端：一、過去民主經驗的遺緒。二、經濟發展。三、支持民主的外部環境。四、轉型的時機。五、是否是和平且有認同性的轉型。六、政治精英和公民如何對這些問題和對新政府無力解決這些問題作出反應。七、民主鞏固也受到所建立的民主制度的性質的影響。⁴⁷

他還提出一個簡單的測量指標，就是雙翻轉檢驗，也就是政權能和平地易手二次以上，其意義在於：

精英與一般大眾都願意遵守民主的遊戲規則，杭廷頓認為，第一次翻轉具有象徵意義，二次翻轉後，政府還能順利運作，表示一個社會中的兩個主要的政治團體充分忠於民主，願意在選舉失利之後，交出職位和權力，精英和民眾都在民主的體制內運作，出了紕漏，可以更換統治者，而不是改變政權。⁴⁸

索倫森則歸納出一般學者評估民主鞏固的重要因素有：一、經濟與政治轉型的連續結果：最嚴重的問題在於經濟自由化與民

⁴⁶ 轉引自鍾穎盛，〈台灣民主鞏固與政黨政治關聯性之探討〉，《中山人文社會科學期刊》，第8卷，第2期，民89.12，頁100。

⁴⁷ 同註19，頁291-298。

⁴⁸ 同上註，頁288。

主鞏固必須同時發生。二、政治統治的正當性：民主國家鞏固所賴於維繫的正當性即韋伯(Max Weber)所稱的「理性—法制的」(rational-legal)；非理性-法制形式的正當性愈受到防護，民主鞏固的困難度愈高。⁴⁹

列夫維屈(Adrian Leftwich)認為，某些條件出現時，民主鞏固的可能性也相對提高，其條件包括：一、憲政體制擁有地理合法性、憲法合法性與政治合法性時；二、對於政治遊戲規則達成協議，且政黨受其約束；三、反對團體同意政策限制；四、貧窮程度較低或逐漸降低；種族、文化與宗教分裂程度輕微，不缺乏妥協意願。⁵⁰

歐當諾也提出有利民主鞏固的要件，他認為，「所有政治民主政體無論新的或舊的，除了選舉本身已經制度化，還應包括其他相關環繞的自由制度，例如意見表達自由、資訊獲得自由、以及結社自主性等。當選舉與其環繞的各種自由已制度化，則可說政治民主已經鞏固。」⁵¹

薩托里(Giovanni Sartori)發現，在各種政治勢力間所存在的共識程度愈高，就愈容易鞏固民主政治，因此將共識的理念分成三項意義，只要能盡力做到以下的共識，即達到民主鞏固的條件：一、終極價值的共識—意識型態的距離愈大，意味著對務實中間政黨或溫和領袖的支持增加，對極端異議力量的支持則將會降低那會有助於民主的鞏固；二、對「競賽規則(程序)」上的共識，是民主鞏固的基本要件。其實這亦同於林茲說的：「統治領域中唯

⁴⁹ 同註 30，頁 184。

⁵⁰ 同註 6，頁 630-638。

⁵¹ Guillermo O'Donnell, *Illusions About Consolidation*, op. cit., p. 37.

一的遊戲規則」(the only game in town)；三、對「具體政府政策」的共識—這是民主要素的一部分，因此民主政體中的政策爭議雖然免不了，但是政府卻不能只追求單一的政策，任何能夠擴大效能及有效的政策，都有助於轉型期中的政府成功地鞏固民主的過程。⁵²

普熱沃斯基(Adam Przeworski)認為，民主鞏固最重要的是讓政治行動者瞭解民主政治是解決衝突的另一方式，任何使用非民主手段來達成目的的行動都將招致更大的損失，而目前的失勢者只是一種暫時的身分，其可以期待在不久的將來，可以成為多數派中的一份子，不會永遠被排除在政治權力之外，同樣的，擁有目前的權力也可能只是暫時的，無法用法令來保存其權力，因此，遵守民主程序的競爭規則就成為保障其獲得政治權力的機會。⁵³

鮑爾(Timothy J. Power)等人，提出一個簡單檢視民主是否鞏固的指標：一、以自由選舉作為組織政府唯一合法途徑，並能完成第二次全國性行政職位選舉；二、完成行政權力的輪替，特別是指行政部門的政黨組成；三、持續穩定所至少必要的12年民主期望值。⁵⁴

除了上述各學者的研究發現外，政府體制類型與民主鞏固的關聯在二十世紀九〇年代後，也受到學界重視。林茲認為，總統制的制度特色容易產生憲政僵局，造成府會爭權，不利民主發展，他的主要論述有：一、雙重合法性的危機；二、制度缺乏彈性；三、政治責任歸屬不明；四、贏者全拿的零和競賽；五、容易造

⁵² Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, op. cit., pp. 1-2.

⁵³ Adam Przeworski, op. cit., p. 26.

⁵⁴ Timothy J. Power and Mark J. Gasiorowski, "Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third Wave," *Comparative Political Studies*, 30, 1997, pp. 130-148.

就民粹領袖。對於林茲的論點，學者賀羅維茲(Donald L. Horowitz)認為，林茲反對總統制的論述，同樣適用於內閣制。再者，林茲例證侷限於拉美，忽略非洲地區一些內閣制國家的民主經驗，同樣造成民主的反覆。⁵⁵

休葛特(Matthew S. Shugart)與柯瑞(John M. Carey)也提出有利總統制的論點：「他們對總統制的批評，尤其對其獨裁的批評，其實忽略了威權體系下設計的總統制，是為鞏固獨裁者的權力，與民主國家權力不集中於行政機關的總統制不能混為一談。」休葛特與柯瑞為總統制的辯護有下列幾點：一、責任歸屬明確；二、容易確認可能的執政人選；三、相互制衡的作用。⁵⁶

休葛特與柯瑞雖然反駁總統制容易造成民主崩潰，但也不否認總統擁有龐大權力是問題的根源。因為採行上述制度的國家，更易於總統與國會間造成許多僵持不下的衝突。相反地，具有強大國會的制度，則較有助於解決問題與妥協。⁵⁷他們兩人列舉十項總統所擁有的立法與非立法權力，以此檢視總統權力的多寡(表2-1)。

⁵⁵ 轉引自高朗、隨杜卿主編，《憲政體制與總統權力》。台北：國家政策基金會，民91，頁118-122。

⁵⁶ 同上註，頁122。

⁵⁷ 曾建元等譯，Matthew S. Shugart、John M. Carey 著，《總統與國會：政設計與選舉動力》。台北：韋伯，民91，頁211。

表2-1：民選總統有關立法權限與非關立法的權限

有關立法的權限	不涉及立法的權限
包裹否決	組閣（獨占的或支配的）
部分否決	不受國會譴責的約束
頒布法令	解散內閣
提請特別立法	解散國會
提請公民複決	
預算權	

資料來源：轉引自周志杰譯，Todd Landman 著，《比較政治的議題與途徑》。台北：韋伯，民92，頁230。

除了政府體制，經濟表現也是學者解釋民主鞏固或崩潰與否的重要因素。李普塞(Seymour M. Lipset)從現代化架構觀點出發，中心論點就是：經濟富裕帶動民主的發展。李普塞的結論是，「國家愈富裕，民主愈能得以持續。」⁵⁸

杭廷頓從國民所得面向觀察富裕程度與民主的關係。他發現平均所得在1000美元以上的國家，國內沒有任何「政變成功」的例子，國民平均所得在3000美元上的國家，沒有發現國內有任何團體具有「政變企圖」的例子；⁵⁹普熱沃斯基研究發現指出，一個年平均國民所得在1000美元以下的國家，民主政體的平均壽命只有8.5年，年平均所得介於1000到2000美元時為16年，2000到4000美元時，則有33年，4000到超6000美元的國家，民主可以存活100年。⁶⁰杭廷頓一九九一年的研究也發現，一個一九七〇年代富裕但不民主的國家，到了一九八九年多已轉變為民主國家。

⁵⁸ 同註 28，頁 58。

⁵⁹ Huntington, *Reforming Civil-Military Relations*, op. cit, p. 15.

⁶⁰ 田弘茂主編，《鞏固第三波民主》。台北：業強，民 86，頁 471-472。

普熱沃斯基等人，將一九五〇至一九九〇年間針對一百卅五個國家，二百廿四個政權（101個民主、123個威權）的資料，以一九八五年的每人國內生產毛額(GDP per capita)以購買力平價(purchasing power parity, PPP)換算值為經濟發展水準指標測量。他發現經濟水準將強烈影響民主生存。在超過6055美元的民主政體中，沒有一個殞落。32個民主國家花了736年達到6055美元水準，並且沒有一個崩潰。崩解的民主國家都是貧窮的。因此，經濟發展是「民主穩定性」的好指標。一旦建立民主，越富有的國家越有可能生存。普熱沃斯基強調：「民主容易在貧窮國家死亡，在富有國家生存。」⁶¹

除了國民所得，貧富不均與時俱減的國家，民主政體較可能存續下去。普熱沃斯基研究的國家當中，貧富不均漸減的國家，民主的預期存活壽命是84年，反之，民主的預期壽命只剩22年。⁶²

杭廷頓指出，民主轉型主要發生在具有中度經濟發展水準的國家，但在貧富差距懸殊的地方，民主也行不通。⁶³因此經濟的富與均對於民主鞏固的影響同等重要。

雷德曼(Todd Landman)研究各民主與經濟關係的論文後，整理出表格2-2：

⁶¹ Adam Przeworski, *Modernization: Theories and Facts*, op. cit., pp. 164-167.

⁶² 同註 60，頁 475。

⁶³ 同註 19，頁 63-75。

表2-2：比較經濟發展與民主的各種取向

比較研究法	國家數量	研究實例	結果
眾多國家	四十八至一百三十五個國家專注於特定期間或長期觀察	Lipset 1959 Cutright 1963 Cutright and Wiley 1969 Dahl 1971 Jackman 1973 Bollen 1979 Helliwell 1994 Burkhart and Lewis-Beck 1994 Przeworski and Limongi 1997	少數觀點：民主與發展無關；主流觀點：發展促進民主
若干國家 (量化)	六至廿三個國家專注於特定期間或長期觀察	Lerner 1958 Neubauer 1967 Landman 1999	Lerner認為現代化與民主相關，Neubauer與Landman認為二者無關
若干國家 (質化)	四個至三十七個國家長期觀察	De Schweinitz 1964 Moore 1966 Rueschmeyer <i>et al</i> 1992	民主是個別歷史事件中的產物，未來似乎無再出現的可能性
單一國家研究	針對一國的長期觀察	Waisman 1989 Putnam 1993 Holm 1996 Kaviraj 1996 Moon and Kim 1996	注重特定的個案因素，特別是政治文化、條件與關係。

資料來源：周志杰譯，Todd Landman 著，《比較政治的議題與途徑》。台北：韋伯，民92，頁115。

由表格內容可知，不同學者的研究結果，對經濟發展與民主表現間關聯的解釋差異性頗大，若由跨國性角度觀察，民主表現與經濟發展，仍有一定脈絡可循。

如同杭廷頓所言，影響民主穩定性的兩個關鍵因素是經濟發展與政治領導。經濟發展使得民主成為可能；政治領導使得民主成為真實。民主的最低限度來自政治精英相信民主體制對他們的

社會、與自身都是一種最好的政體。⁶⁴

第四節 民主崩潰的因素

簡單地理解民主崩潰，就是民主鞏固的相反詞，按薛德勒的論述，民主崩潰即由「選舉民主」與「自由民主」倒退回「威權政體」，或是由「先進民主」退倒回「選舉民主」或「自由民主」的程度。此外，民主國家面臨反民主勢力非法與違法推翻的威脅外，也有來自軍事上的威脅、國家暴力與國家衰弱皆可能顛覆法治。⁶⁵簡單的觀察方式，即自由之家的評價由「F」倒退為「PF」，或由「PF」倒退為「NF」，或甚至由「F」直接退回「NF」，都可以稱之為民主崩潰。

早先造成第二波民主化逆流有幾個原因。第一是民主政治實驗不能帶來許多的實際財貨與服務。其次是許多開發中國家遭受經濟危機。第三是社會流動產生階級對峙，中下階層的流動使得統治精英擔心失去權力，因此轉而與軍隊合作，鞏固統治地位。⁶⁶在第三波民主化後，如何避免重蹈先前民主崩潰的覆轍，過去的經驗顯得十分重要。

造成第一波與第二波回潮的因素包括：一、在主要精英團體和一般大眾中，民主價值是十分薄弱的；二、惡化的經濟危機與經濟崩潰，讓民眾更歡迎有強制性力量的威權政府；三、操之過急的左翼政府；四、保守的中上階級團體決意把群眾性和左翼運

⁶⁴ 同註 19，頁 342。

⁶⁵ 李酉潭，〈邁向先進的民主：二十一世紀台灣民主化的展望〉，「東海大學政治系『跨世紀的政治願景』學術研討會」，台中，民 88.12，頁 57-58。

⁶⁶ 同註 19，頁 355-356。

動，及下層的團體排除在政治權力外；五、恐怖統治、叛亂致秩序和法律崩潰；六、非民主的外國政府干預或征服；七、國內統治者以他國民主崩潰經驗為實證，藉以產生滾雪球效應。

除了上述各種可能因素，最直接的原因來自那些民主體制中的掌權者或接近權力核心者完成。絕大多數放棄民主而就威權的情況，所採取的方式是軍事政變或宮廷政變。軍事政變中，軍方官員推翻由民主程序選出的總統，並實行某種形式的軍事獨裁。宮廷政變中，由民主選舉產生的行政首腦有效地結束民主體制，把權力集中在自身之上，手法通常是宣布國家進入緊急狀態、或實行戒嚴令。⁶⁷

杭廷頓認為想要鞏固第三波的民主政權，就得善加處理轉型所產生的問題，諸如威權體制遺緒、有效控制軍隊等。他認為，新興民主國會面臨八種不利民主鞏固的情境，分別是：一、重大叛亂；二、種族與族群衝突（不包含叛亂）；三、極端貧困；四、嚴重的社會經濟不平等；五、長期通貨膨脹；六、巨額外債；七、恐怖主義（不包含叛亂）；八、政府過度干預經濟。若不妥善處理上述問題，那些獨裁政治比較輕微、或曾有一些經濟成就、以及政權領袖幾近自願地施行民主改革的國家，那裡的人民就會有「威權懷舊症」(authoritarian nostalgia)。有時，威權懷舊可能容易造成民主政權的「慢性死亡」，然後由軍方或其他威權勢力接管政權。⁶⁸

在拉丁美洲，軍隊經常代表中產階級利益去干預政治。當文人政府表現不佳，從而失去執政正當性，軍隊就有了干政動機，

⁶⁷ 同註 19，頁 318-320。

⁶⁸ 同上註，頁 278-285。

更重要的是，表現不佳的文人政府在政治化了的人民當中，也不會有多少威信。要使軍隊的干政動機轉變為干政行動，關鍵是文人政府正當性的降低。多數學者同意，政府正當性的變化對於解釋政變發生格外重要。⁶⁹實際上，政變發生前常常會出現三種類型的政府運作失敗。一是執政者以權謀私，以非法手段排除其他團體及其領袖分享當權者利益時；二是經濟衰退時，因為促進經濟發展常被認為是政府主要職之一，而經濟狀況是衡量一個社會的最高價值標準之一；三是擬續的政治動亂和大規模的暴力事件。這些都會削減政府的正當性。實際上，廣泛的混亂和暴力通常顯示政府正當性已開始降低。⁷⁰

綜合各家學者提出有利民主鞏固要件，及導致民主崩潰的各種原因後，本文整理分類出三種有利民主存續的條件為：

一、政治制度層面：

適度的政治制度安排，如總統制或內閣制的選擇、多黨制或兩黨制的競爭體系、總統權力大或小的設計等，各種不同制度的配合，攸關民主政治成敗。學者歸納，內閣制優於總統制；總統制下，弱權總統又優於強權總統；搭配兩黨競爭的總統制也較多黨競爭的總統制國家利於民主存續。政治制度層面若能提供政治安定，則較有利民主鞏固，反之，不利民主長久存續。

⁶⁹ 洪陸訓譯，Eric Nordlinger 著，《軍人與政治：亞非拉美國家的軍事政變》。台北：時英，民 91，頁 99。

⁷⁰ 同上註，頁 141。

二、經濟層面：

一般相信，貧窮的國家較難維持民主程序，持續成長的經濟，有利民主發展。經濟衰退，民眾容易將不滿情緒歸罪於民主政治，高度通貨膨脹，也讓人民對政府失去信心，所得分配不均，也使得一般大眾心理出現落差，不利民主鞏固。發生軍事政變與低度經濟發展之間有著清楚的關聯性。⁷¹總而言之，就經濟層面而言，富裕國家，提供民主良好存活的环境。惡劣的經濟情勢，不利新興民主政體持久。

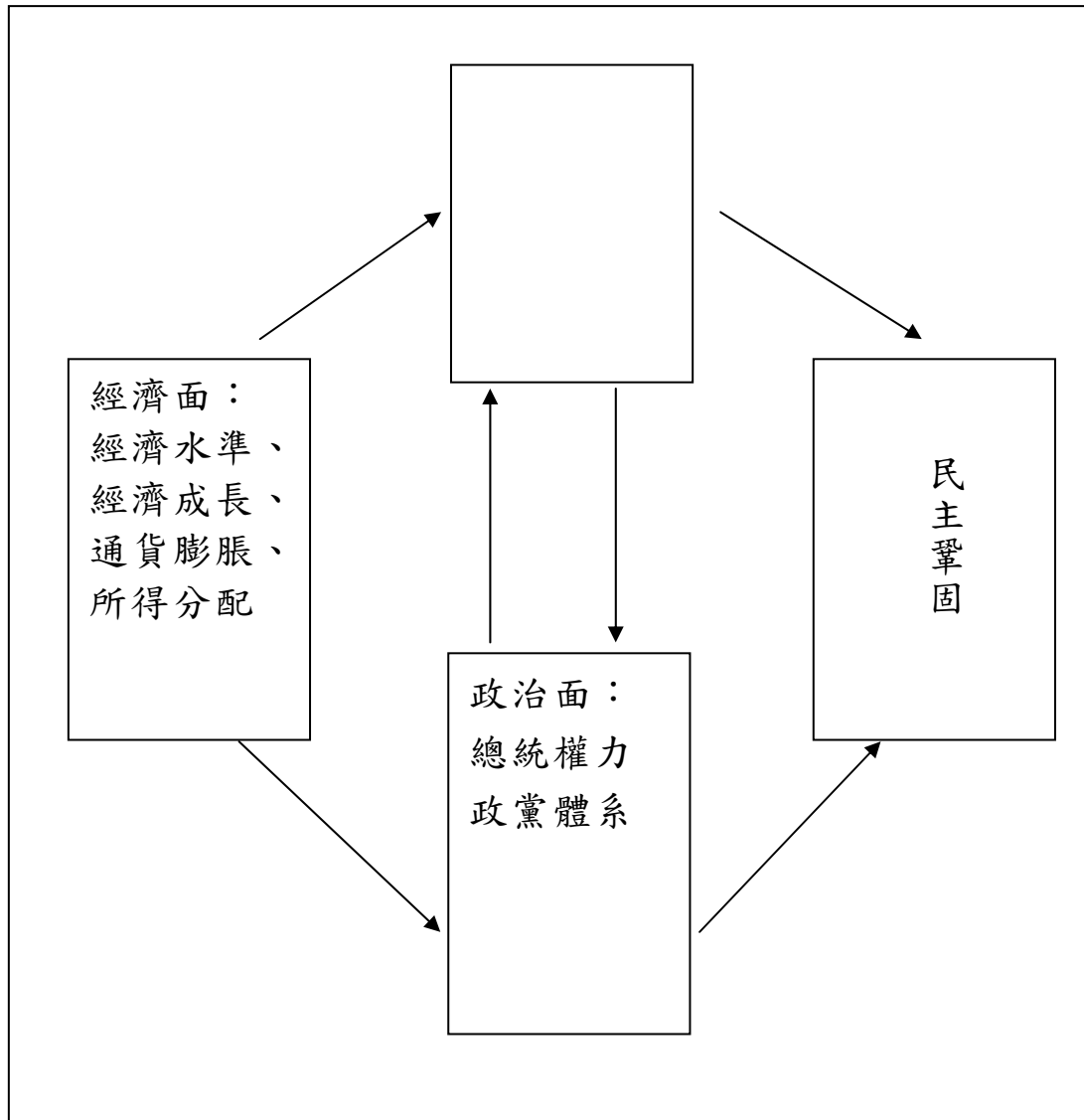
三、社會層面：

這個層面主要來自政治精英與人民對民主政治的支持與信任。政體裡所有政治行為者都習慣透過民主規範，解決國內的政治衝突，並認為違反這些規範是無效的，且將招致更大的損失。社會大眾與精英也明白，目前政治上的失勢者是暫時的，在不久將來能成為多數派，不會永遠被排除在政治權力之外。同樣的，擁有目前權力者，也只是暫時，遵守民主程序的競爭規則就成為保障其獲得政治權力的唯一機會。

將各種有利及不利民主鞏固要素加以整理，並繪為圖表後，能以圖2-1的架構表現。往後第三章與第四章針對南美與台灣民主鞏固研究，將以此變項進行分析。

⁷¹ 林文斌、劉兆隆譯，Andrew Heywood 著，《政治學：下冊》。台北：韋伯，民 87，頁 588。

圖 2-1：民主鞏固要件架構圖



資料來源：筆作自行整理繪製。

第三章 南美國家民主鞏固研究

本文的研究重點為南美洲國家，包括委內瑞拉、哥倫比亞、厄瓜多爾、秘魯、玻利維亞、智利、阿根廷、巴拉圭、巴西、蓋亞納與蘇利南等12國（如下圖3-1）。

圖3-1：南美洲全圖



資料來源：World Factbook，

http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/reference_maps/south_america.html, 2005.6.20.

在民主政治原理中，廣泛舉辦的自由公平選舉是政府對人民負責的表徵，若以此標準來檢視一九八〇年代拉丁美洲南美地區的民主成果，只有少數國家稱得上自由民主，其餘國家在某種程度上多屬威權體制。自由之家(Freedom House)統計這十年中各國民主發展情形，只有哥倫比亞、多明尼加、厄瓜多爾與委內瑞拉四國屬於民主形態。時移至二〇〇二年，至少連續維持十年以上民主的國家有阿根廷、玻利維亞、智利、蓋亞納與烏拉圭。過去南美民主模範生哥倫比亞與委內瑞拉分別因不同因素結束維持數十餘年的民主體制（參見表 3-1）。⁷²

表3-1：南美十二國自由程度變化

國家 年	阿 根 廷	玻 利 維 亞	巴 西	智 利	哥 倫 比 亞	厄 瓜 多 爾	蓋 亞 納	秘 魯	巴 拉 圭	蘇 利 南	烏 拉 圭	委 內 瑞 拉
1974-5	PF	NF	PF	NF	F	NF	NF	NF	PF	F	PF	F
1975-6	PF	NF	PF	NF	F	NF	PF	PF	PF	F	PF	F
1976-7	NF	PF	PF	NF	F	PF	PF	PF	NF	F	NF	F
1977-8	NF	PF	PF	NF	F	PF	PF	PF	NF	F	NF	F
1978-9	NF	PF	PF	NF	F	PF	PF	PF	PF	F	NF	F
1979-0	NF	PF	PF	PF	F	F	PF	PF	PF	NF	NF	F
1980-1	NF	NF	PF	PF	F	F	PF	F	PF	NF	PF	F
1981-2	NF	NF	PF	PF	F	F	PF	F	PF	NF	PF	F
1982-3	PF	F	PF	PF	F	F	PF	F	PF	NF	PF	F
1983-4	PF	F	PF	PF	F	F	PF	F	PF	NF	PF	F

⁷² Free World in Country Rating, <http://www.freedomhouse.org/ratings/allscore04.xls>, 2005.1.16.

1984-5	F	F	PF	PF	F	F	PF	F	PF	NF	PF	F
1985-6	F	F	F	PF	F	F	PF	F	PF	PF	F	F
1986-7	F	F	F	PF	F	F	PF	F	PF	F	F	F
1987-8	F	F	F	PF	F	F	PF	F	PF	PF	F	F
1988-9	F	F	F	PF	F	F	PF	F	NF	PF	F	F
1989-0	F	F	F	PF	PF	F	PF	PF	PF	PF	F	F
1990-1	F	F	F	F	PF	F	PF	PF	PF	PF	F	F
1991-2	F	F	F	F	PF	F	PF	PF	PF	PF	F	F
1992-3	F	F	F	F	PF	F	PF	PF	PF	PF	F	PF
1993-4	F	F	PF	F	PF	F	F	PF	PF	PF	F	PF
1994-5	F	F	PF	F	PF	F	F	PF	PF	PF	F	PF
1995-6	F	F	PF	F	PF	F	F	PF	PF	PF	F	PF
1996-7	F	F	PF	F	PF	PF	F	PF	PF	PF	F	F
1997-8	F	F	PF	F	PF	PF	F	PF	PF	PF	F	F
1998-9	F	F	PF	F	PF	F	F	PF	PF	PF	F	F
1999-0	F	F	PF	F	PF	F	F	PF	PF	F	F	PF
2000-1	F	F	PF	F	PF	PF	F	PF	PF	F	F	PF
2001-2	PF	F	PF	F	PF	PF	F	F	PF	F	F	PF
2002-3	PF	F	PF	F	PF	PF	F	F	PF	F	F	PF
2003-4	F	F	F	F	PF	PF	F	F	PF	F	F	PF

資料來源：Freedom House，

<http://www.freedomhouse.org/ratings/index.htm>。自由之家以「政治權利」(Political Right)與「公民自由」(Civil Liberties)二個面向測量民主程度。分為1-7等級，採自由(Free)、部份自由(Partly Free)與不自由(Not Free)等三類。「自由」是政治權利及公民自由的的平均值介於1.0到2.5之間，「部份自由」平均介於3.0到5.5之間，5.5到7.0為「不自由」。

第二波民主化浪潮大約發生在一九四三年到一九六二年間，第二波逆流大約在一九五八到一九七五年間。⁷³拉丁美洲地區則從一九六二年的阿根廷開始。⁷⁴南美洲國家在第三波民主化浪潮裡第一個轉歸競爭性民主政治的是一九七九年的厄瓜多爾，秘魯緊接著於一九八〇年放棄威權統治，玻利維亞於一九八三年回歸民主。具有長久民主傳統的烏拉圭，在歷經11年威權主義後，也於一九八四年舉行民主選舉。巴西則由於在世界舞台上扮演較顯著角色，在一九七〇年代末期即開始脫離威權主義，但直到一九八四、八五年時，政治運作才較符合民主定理。巴拉圭長期的獨裁者史托斯納爾(Alfredo Stroessner)在一九八九年，被迫失去權力，為逐漸的民主鋪路。一九八八年，智利強人獨裁者皮諾契(Augsto Pinochet)舉行公民投票，選民可以對皮諾契政府的繼續掌權表達贊成或反對；出乎執政者意料的是，民眾多數表達了反對的意見，爾後兩年裡，智利亦開始走向回歸民主的過程。⁷⁵

「第三波民主化」研究認為，無論這股趨勢未來能否持續，或能否演變成拉美地區同步的進程雖無法確定，但自由民主制度因而更廣被深植於全球是無庸置疑。我們也發現在廿世紀的九〇年代後，除了部份國家轉向民主政治外，也有為數不少的拉美民主國家轉向威權政治。

本章將探討一九八〇年代至二〇〇〇年代拉丁美洲南美地區十二國在「第三波」浪潮下，導致民主政治存活、鞏固的要素為何。包含三個主題：一、經濟因素對新興民主政體鞏固的影響為何？二、制度選擇對新民主政體鞏固的重要性為何？三、人民對

⁷³ 同註 19，頁 13。

⁷⁴ 同註 26，頁 358。

⁷⁵ 同上註，頁 359。

民主政治持支高低對民主鞏固的影響為何。

第一節 南美國家經濟表現與民主鞏固

當二次戰後，現代化理論在民主政治的社經基礎上占有重要地位。如同李普塞所說：「越富有的國家，越有機會維持民主政治。又如普熱渥斯基的研究，經濟發展程度強烈影響民主政治存活可能性。⁷⁶普熱沃斯基根據一九八五年每人國內生產毛額(GDP per capita)以購買力平價(purchasing power parity, PPP)估算值為經濟發展水準指標測量，他發現一旦建立民主，越富有的國家越有可能生存。⁷⁷

普熱沃斯基還發現，經濟危機的政治影響是立即的，負面效果往往在一年之後發生。只要有一年的經濟危機就足以產生政治影響。特別是貧窮民主政體，極容易在壞的經濟表現下受傷害。⁷⁸

民主除了在富有國家容易維持，在一個經濟成長的一千美元水準國家，比一個在一千至二千美元水準間，但經濟下滑的國家還易存續。假持續發展，民主也可在貧窮國家存活。⁷⁹

若把經濟水準換算為民主存活年，根據他的統計，PPP在一千美元以下的貧窮民主國家，民主政體的平均命只有8.5年，介於一千至二千美元時則16年，二千至四千美元為33年，年平均經濟水準四千到六千美元時可以達到100年，當平均經濟水準達到六千

⁷⁶ Seymour M. Lipset, *Political Man*. Baltimore, MD.: The Johns Hopkins University Press, 1981, p. 31.

⁷⁷ Adam Przeworski op. cit., pp. 164-167.

⁷⁸ Ibid., pp. 167-169.

⁷⁹ Ibid., pp. 176-178.

一百美元以上時，該國民主制度將難以摧毀且可永久持續。⁸⁰ 杭廷頓以「企圖政變限度(coup-attempt ceiling)」評估民主穩定程度。他統計發現，平均經濟水準一千美元以上的國家，國內沒有任何「政變成功」的例子，三千美元上的國家，沒有發現國內有任何團體具有「政變企圖」的例子。⁸¹

壹、經濟發展水準與民主表現

根據國際貨幣基金會統計，南美各國一九七五至二〇〇二年間最高國內生產毛額換算為PPP值如表3-2所示。若依據普熱渥斯基的統計，阿根廷、智利、烏拉圭、巴西與哥倫比亞等五國的經濟水已跨越六千一百美元的所謂「民主鞏固」門檻，民主政治理應無法撼動，但哥倫比亞在自由之家的評分下，於一九八九年時民主政治評倒退為「部分自由」。俗稱南美ABC三大國之一的巴西，從一九七五到二〇〇四年國民生產毛額換算為PPP最高值超過八千美元(\$8328)超越普熱沃斯基的鞏固門檻甚遠，但政治體制卻仍在民主與威權之間擺盪；一九九三年到二〇〇一年時，得分都超過三，屬於「部分自由」。反觀經濟力不到三千美元的玻利維亞(\$2902)，從一九八二年恢復民主選舉之後，至二〇〇二年，民選政府已持續存廿二年。經濟水準五千多美元的秘魯(\$5298)，在二〇〇一年選出新總統托雷多(Alejandro Toledo)結束藤森謙也長達十年的威權統治，也重新恢復民主秩序。⁸²

⁸⁰ Adam Przeworski, *What Makes Democracy Endure*, op. cit., p. 41.

⁸¹ Samuel P. Huntington, *Democracy for the Long Haul*, op. cit., p. 7.

⁸² 陳伯潤，《民主與威權的擺盪：藤森執政下的秘魯(1990-2000)》，碩士論文，淡江大學拉丁美洲研究所，頁91，頁145-147。

表3-2：南美國家經濟水準、成長率與民主年數

國家	1995-2004每人PPP值平均(USD)	1980-2004PPP最高值(USD)	1980-2004均成長率%	1975-2002民主年數	2004民主現況
阿根廷	11680	12538	1.4	18	持續
智利	9116	10868	4.8	14	持續
烏拉圭	8498	9107	1.8	20	持續
巴西	7408	8328	2.4	9	持續
哥倫比亞	6310	6958	3.1	15	中斷
委內瑞拉	5555	5838	1.3	21	中斷
蘇利南	4868	5818	0.4	11	持續
秘魯	4575	5298	2.3	12	持續
巴拉圭	4480	4553	2.7	0	未有
蓋亞納	4097	4579	1.2	11	持續
厄瓜多爾	3364	3819	2.7	19	中斷
玻利維亞	2609	2902	1.4	22	持續

資料來源：IMF，<http://www.imf.org/>。查詢日期：2005.1.16。

雖然經濟水準愈高的國家其民主政治仍可能中斷，但其民主政治年數卻也相對愈高。九千美元以上的阿根廷(\$12538)、智利(\$10868)、烏拉圭(\$9107)三國，至二〇〇二年民選政府持續存在，也都有兩位數的民主年數。不過玻利維亞與厄瓜多爾(\$3819)二國則屬例外。

南美兩個第二波民主國哥倫比亞(\$6958)與委內瑞拉(\$5838)，其民主年數也都達到兩位數，委國甚至超過二十年，不過現今都已中斷。哥倫比亞在一九八六年巴爾可(Virgilio Barco)總統上台後，採取軍事手段處理游擊隊問題後，引發游擊隊進行大規模攻擊事件，在暴力陰影威脅下，民主政治至今仍為「部分自由」，在Polity IV也只評價為勉強跨過民主的及格門檻。⁸³

⁸³ Polity IV, "Country Report 2003: Colombia", <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/Coll.htm>, 2005.3.18.

從經濟水準的角度切入發現，經濟力愈高民主實施年數愈高，南美經濟水準前五強（GDP換算PPP最高值都超過6100美元），至二〇〇四年除了哥倫比亞因游擊隊因素被評為部分自由國家外，其餘皆為完全自由國家。六千一百美元以下國家，除了玻利維亞超過（22年）、蓋亞納（11年）兩個超過十年且至今仍為自由國家評價外，其餘各國都在半自由的歸類中或到二〇〇四年，都有連續不到五年的自由評價。由此可知，儘管達到普熱沃斯基所謂的民主鞏固門檻的國家，民主政治仍可能中斷。

二、經濟成長與民主表現

從經濟水準角度理解民主鞏固，對於解釋拉丁美洲國家的個案或許是不足的。學者鄭郭仁與江大樹指出，從東歐各國經驗顯示，經濟停滯、甚至倒退，常使民主政體的公能力遭受嚴重質疑，進而引發舊有威權勢力復辟、反撲。⁸⁴普熱沃斯基也承認持續成長的經濟有利民主存活。

從長期經濟成長率觀察，一九八〇至二〇〇四年廿五年間的成長率平均，上漲幅度前三名為智利(4.8%)、哥倫比亞(3.1%)、厄瓜多爾(2.7%)與巴拉圭(2.7%)，除了智利至今已持續14年的自由價外，哥倫比亞、厄瓜多爾與巴拉圭都為部分自由國家。

巴西(2.4%)、秘魯(2.3%)、烏拉圭(1.8%)、玻利維亞(1.4%)、阿根廷(1.4%)委內瑞拉(1.3%)、蓋亞納(1.3%)等國，只有阿根廷、

⁸⁴ 鄭郭仁、江大樹，〈台灣的憲政發展與民主鞏固〉，《國策期刊：「健全憲政體制專輯」》，第157期，頁86.2，頁4。

烏拉圭、玻利維亞與蓋亞納有持續超過10年以上的自由評價。成長率最低的蘇利南(0.4%)雖然只有9年自由評價，但自由評價仍舊持續沒有中斷。

3-3：經濟衰退與政情變化

國家	項目	衰退年	平均成長率	經濟衰退前五年平均成長率	結果
秘魯		1988-1990	負8.4	正2.4	政權輪替，藤森上台，中止憲法，關閉國會。
阿根廷		1999-2002	負4.9	正3.3	群眾示威，反對黨拒絕信任，導致總統下台，二周內出現五位總統。
烏拉圭		1999-2002	負4.7	正4.1	結束右派紅白兩黨輪流執政局面，左派首度取得政權。
厄瓜多爾		1995-1999	正0.2	正3.3	軍人與印地安人團體發動政變，總統被迫下台。
委內瑞拉		1996-1999	正0.1	正3.7	人民對傳統大黨失望，轉投被視為民族英雄的查維斯，此後推動憲改，大幅縮減國會權力。

資料來源：作者自行計算、整理。

從長期經濟成長變化中較難得知其與民主的關聯性。若只觀察各國短期的經濟成長率變化時卻可以發現，經濟在急劇衰退或長期蕭條後，民主容易殞落。若經濟下滑後緊接著舉行總統選舉，往往會出現政權輪替。阿根廷、秘魯、烏拉圭、厄瓜多爾與委內瑞拉都是實例，秘魯與委內瑞拉的新執政者還因此有了改變民主制度的藉口，而厄瓜多爾軍方也利用經濟衰頹號召群眾迫使民選總統退位（表3-3）。

秘魯自一九八〇年代以來經濟衰退、政治情勢惡化，造成民眾無法信任政黨，對檯面上的傳統政治人物失去信心，加上日裔背景的藤森謙也以他當選可以獲得日本援助為策略，吸引中下階層民眾支持，首輪得票就達百分之廿九，第二輪更囊括近六成選票當選秘魯總統。大學教授藤森謙也贏得一九九〇年總統職位後，進一步主導一九九二年自我政變，中止憲法，關閉國會。⁸⁵

藤森當選後，授意軍隊離開軍營，包圍國會大樓與最高法院。翌日發布二五四一八號立法命令(Legislativo N° 25418)成立「國家重建與緊急政府(Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional)。當晚，藤森與全國電視中將「自我政變」歸咎於國會、傳統政黨與法官，並說明自我政變的目的是為修改一九七九年憲法中關於立法與司法部門的相關條款等等，當日即有許多國會中的政黨領袖與新聞記者遭到逮捕，電視台也受到包圍與檢查。此後，行政部門暫時中止憲法、關閉國會、以行政命令統治國家。藤森的舉動雖然受到國內外輿論撻伐，但秘魯國內媒體民調顯示九成民眾支持他的舉動。⁸⁶

阿根廷在二〇〇一年底，遭逢連續卅三個月的衰退，十二月民眾聚集首都，舉辦「反窮示威」，並與警方發生衝突，經過兩天動盪，阿根廷總統德拉魯亞(Fernando de La Rúa)辭職，正常情況下，應由副總統繼任總統職務，但自艾瓦雷茲在二〇〇〇年底辭去前總統德拉魯亞副手一職後，阿根廷副總統一職一直虛懸。如果總統辭職或無法視事，又沒有副總統，應由參院議長暫代總統職務。此後兩周內，裴隆黨的參議院議長普爾塔(Ramon Puerta)、

⁸⁵ 同註 82，頁 67-73。

⁸⁶ 同上註，頁 77-79。

桑路易士省省長薩亞(Adolfo Rodriguez Saa)、眾議院議長卡馬諾(Eduardo Camaño)以及布宜諾斯艾利斯省省長杜阿爾德(Eduardo Duhalde)先後就任阿根廷總統、或臨時總統，兩周內阿根廷政壇共計出現了五位總統。⁸⁷直到二〇〇三年五月，前總統梅南(Carlos Menem)宣布退出第二輪決選，裴隆黨人基希納(Nestor Carlos Kirchner)確定當選阿根廷新總統。⁸⁸阿根廷的民主秩序才告恢復。這二年的混亂造成的憲政危機，自由之家降了其民主評價為「部分自由」。⁸⁹

烏拉圭與阿根廷僅一水之隔，當阿根廷經濟面臨危機，烏拉圭也深受其害。烏拉圭素有「南美瑞士」之稱，政局穩定，是拉美金融的「安全港」。臨近國家居民喜歡把自己積攢的美元存到烏拉圭銀行。阿根廷披索自從二〇〇一年貶值和各大銀行凍結存戶美元存款後，阿根廷人紛紛跨河到烏拉圭兌換美元。導致烏拉圭兌換市場激盪，美元飆升，迫使中央銀行緊急從外匯存底中撥出美元拋放市場，以平息美元搶購風。阿根廷存戶的瘋狂取款導致烏拉圭最有實力的兩家私人銀行瀕臨倒閉。據烏拉圭央行公佈的資料，在阿根廷金融危機襲擊下，二〇〇二年頭兩個月，烏拉圭中央銀行的外匯存底損失了十點五億美元，比二〇〇一年底減少了百分之卅五；私人銀行的個人美元存款流失了十三億美元。阿根廷金融危機還嚴重影響到烏拉圭對阿出口，廠商因阿根廷限制外匯流通，致使進口商拖欠烏拉圭貸款的情況嚴重，讓烏國許多公司陷入困境。由於金融管制，阿根廷人美元存款套牢在銀行裡，

⁸⁷ 本報綜合三十一日外電報導，〈誰代理總統，阿爆憲政危機〉，《聯合報》，民 91.01.01，版 11。

⁸⁸ 朱邦賢編譯，〈基希納 當選阿根廷總統〉，《聯合報》，民 92.05.16，版 A13。

⁸⁹ Freedom House, "Freedom in The World: Argentina," <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/argentina.htm>, 2005.4.1.

到烏拉圭度假人數也銳減。⁹⁰

因為二〇〇二年爆發的財政危機，讓左派的烏拉圭聯合陣線(EP-FA)候選人巴斯格斯(Tabare Ramon Vazquez Rosas)有機可趁，二〇〇四年十月三十一日的大選中獲得超過百分之五十的選票，當選為第五十一任總統。聯合陣線成立於一九七一年，由社會黨、共和黨、工會及民族主義企業家等組成，此次大選結束了自一八三〇年代起由紅、白兩黨輪流執政的局面，開啟了烏拉圭政治史上的新頁。烏拉圭也是自千禧年以來，繼委內瑞拉、巴西、阿根廷、厄瓜多爾之後第五個「向左轉」的南美國家。⁹¹

厄瓜多爾前總統馬華德(Jamil Mahuad Witt)在一九九八年八月上任後，即解決和祕魯之間爭執數年的邊界糾紛，但這項成就在經濟問題侵襲下很快就黯然失色。聖嬰現象帶來的暴風雨災害，與主要出口產品石油和香蕉的國際市場低迷不振，以及亞洲金融危機爆發，均對厄瓜多爾造成重創。在他任內，厄瓜多爾成為第一個不履行國際債務的國家。厄瓜多爾二〇〇二年時，外債高達一百卅六億美元，約等於一年的國內生產毛額。厄瓜多爾經濟情勢每況愈下，通貨膨脹率達百分之六十，高居拉丁美洲第一位，勞動人口只有三分之一有全職工作，四百萬印地安人絕大多數過著赤貧生活，民間不滿情緒瀕臨沸騰。⁹²

厄瓜多爾一九九九年經濟衰退約七點三個百分點，翌年一月廿一日，印第安民族聯合會舉行大規模反政府示威，並在以陸軍

⁹⁰ 新華社，〈阿根廷金融風暴殃及烏拉圭〉，<http://www.gog.com.cn/xb/x0111/ca122054.htm>，民 94.4.10。

⁹¹ 向駿，〈烏拉圭變天 「南錐共市」為了與中國簽署自貿協定巴拉圭加速外交轉向？〉，《聯合報》，民 93.11.04，版 A15。

⁹² 本報綜合二十二日外電報導，〈厄瓜多爾政變，權力一夕數變〉，聯合報，民 89.01.22，版 11。

上校古提雷斯(Lucio Edwin Gutiérrez Borbua)領導的部分軍人的支持下，先後占領議會大廈和最高法院，推翻了總統馬華德。當晚，由軍人和文人組成的「執政團」除蒙多薩之外，執政團成員還包括發起示威活動的印地安聯盟領袖瓦加斯，以及前大法官蘇洛查諾。但次日凌晨該「執政團」就在美、英、法、瑞士與美洲國家組織的壓力下解散，而將政權移交給副總統諾伯亞，諾伯亞立即宣誓就任總統。諷刺的是，馬華德在九七年領導群眾示威推翻布卡蘭總統(Abdalá Bucaram)，沒想到自己在上台十七個月後，也步上遭民眾與軍方逼退流亡他國的後塵。⁹³

委內瑞拉自一九八九年貝雷斯(Carlos André Pérez)當政以來的經濟改革失敗，導致物價上漲、貧富差距擴大，引發了一九八九年的二二七大暴動與九二年兩次流產政變，貝雷斯在九三年還因貪汙被遭彈劾下台。同年舉行的總統大選，投票率創下一九五八年以來首度跌破九成，只有六成的新低紀錄。這次選舉，獲勝的是脫離基民黨(Oswaldo Alvarez Paz)的卡爾德拉(Rafael Caldera)。卡爾德拉九四年上台後，認為九二年主導第一次政變而入獄的查維斯(Hugo Chavez)情有可原，因此大赦釋放查維斯與其他參與政變的軍事將領，並開除查維斯軍籍，⁹⁴讓他有機會參加九八年總統大選。⁹⁵

查維斯當選後，馬上面臨始由九九年，連續三年的經濟負成長，最高時達-6.1%，⁹⁶這讓執政者查維斯有藉口進行憲改，大幅

⁹³ 路透社，〈馬華德成也群眾敗也群眾〉，聯合報，民 89.01.23 版 11。

⁹⁴ 委內瑞拉憲法規第一百卅一條規定，「軍事與嚴事權不得同時由一官員行使。」轉引自江偉民譯，宮國威增訂，〈委內瑞拉共和國憲法〉，《新編世界各國憲法大全第四冊》。台北：國民大會，民 86，頁 872。

⁹⁵ 吳梅芝，〈委內瑞拉民主政治遭逢之挑戰：研析查維斯總統主導之修憲改革〉，「跨世紀的政治願景」學術研討會，東海大學政治系主辦，台中，民 88，頁 391-392。

⁹⁶ United Nations, *Statistical Yearbook*. New York: United Nations Publication, 2003, p. 151.

擴增總統職權，廢除參議院，削減眾議院職權，行政部門大幅削減國會的人事同意權及預算監督權。⁹⁷

整體觀之，從各國長期經濟成長率變遷的數字上，難以與民主存續與否畫上等號，不過從短期的成長率變化角度切入，可以觀察出經濟成長與衰退的不同影響著民主政治的壽命。劇烈的經濟衰退或長期蕭條，都會破壞南美國家民主政府的正當性。對於如阿根廷、烏拉圭及委內瑞等南美較富有的家國而言，大幅的經濟負成長造成軍人干政或原先的執政者下台；而貧窮的玻利維亞長期維持穩定的經濟成長，反而使其民主長期穩定存續。

三、通貨膨脹與民主

普熱沃斯基表示，通貨膨脹與民主穩定性息息相關。當一個民主政權年通貨膨脹率低於6%時，政權覆亡機率為0.023，預期有44年存活壽命；通貨膨脹率判於6%至百分之30%之間時，政權覆亡機率為0.014，即有71年存活壽命；當通貨膨脹率高於30%時，政權覆亡機率為0.064，只剩16年存活壽命。⁹⁸

觀察拉美各國一九九三年到二〇〇二年平均通貨膨脹率（見下表3-4），只有阿根廷與玻利維亞，通貨膨脹在6%以下，分別為4.5%與4.6%。這兩國的民主年數與民主表現在南美各國中也較佳，至〇二年止，民主年數分別有17年與20餘年。另兩個通膨率也在兩位數以下的國家是秘魯與智利。智利自從九〇年代後，其

⁹⁷ 同註 95，頁 393-398。

⁹⁸ 梁崇民譯，Adam Przeworski、Michael Alyarez、José Antonio Cheibub 與 Fernando Limongi 著，〈何者使民主體制得以存續〉，《鞏固第三波民主》。台北：業強，民 86，頁 474。

民主形式未曾中斷。在一九八八到九〇年通膨高達四位數的秘魯，民主隨著藤森擔總統而中斷，隨著再次民主化，通膨只有6%。巴西在第三波民主化以來，兩度擺盪於民主與威權之間，一九八八至九二年長期負成長與高度通貨膨脹，⁹⁹不斷衝擊初生的民主體制。雖然Polity IV仍給予巴西民主的評價，但不斷試圖干政的軍方，透過軍事警察壓制工運、利用國家情報局監視政治人物，讓自由之家給了巴西「部分自由」的不及格分數，直到一九九九年成立國防部，軍方才正式成為體制內文人可以控制的力量。¹⁰⁰

其餘國家通膨率都在兩位數以上，但通膨率愈來愈低的國家，民主表現較佳，如巴西、烏拉圭與秘魯，三國民主發展與通貨膨脹的改善呈現正向關係。巴西於一九九三至一九九四年時，通膨高達5136%。九四年七月，巴西採行里拉為新通貨，九五年六月通膨率下降為31.1%。¹⁰¹二〇〇二年新領導人誕生後，民主評價即回到自由行列。烏拉圭近十年通膨率平均有17.1%，但從九九年到二〇〇二年這四年間，烏拉圭通貨膨脹率平均只有8%，儘管這四年烏拉圭經濟衰退了近九個百分點，仍無損民主程度。秘魯一九九三年到二〇〇二年通膨率有6%，但二〇〇〇到二〇〇二這三年間的通膨率僅2%，若能維持這種低度的通貨膨脹，其民主前景將十分看好。

通貨膨脹愈趨惡化的有厄瓜多爾與委內瑞拉。這兩國在上個世紀末民主因為不同因素而中斷。委內瑞拉通貨膨脹率原本就高達33.4%，近年雖微降為32%，但仍落於普熱沃斯基分類上覆亡率高的一群。厄瓜多爾十年平均有16.5%，但從一九九五到一九九

⁹⁹ United Nations, *Statistical Yearbook*. New York: United Nations Publication, 2003, p. 137.

¹⁰⁰ 李國雄，《各國政府與政治》。台北：空大，民92，頁316。

¹⁰¹ 同上註，頁301。

九年以及二〇〇一到二〇〇二年間，兩度發生軍事政變，對照通膨，平均都達19%，比10年平均高，這或許也可以解釋厄國民主動盪的原因。長年維持在兩位數以上的哥倫比亞，之間並無明顯的變動，也許是這兩國能維持長久穩定發展的因素。

表3-4：通貨膨脹率與民主表現

	平均通貨膨脹率	民主表現
阿根廷	4.21%(1995-2004) 12.5%(2001-2003)	1984-2004年19年民主
玻利維亞	5.2%(1995-2004)	維持民主20年以上
秘魯	5.4%(1995-2004) 4049%(1988-1990)	1989年民主中斷2001年回到「自由」程度
智利	4.4%(1995-2004)	1990年以後皆民主
巴拉圭	9.5%(1995-2004)	自由之家仍歸類為部分自由國家
蓋亞納	6.0%(1995-2004)	1993年後轉型為民主國家
哥倫比亞	12.6%(1995-2004)	1989年以民主伴隨高度的政治暴力
蘇利南	50.6%(1995-2004) 29.2%(1999-2004)	1999年自由之家評為自由之國
巴西	8.3%%(1996-2004) 5136%(1993.7-1994.6) 31.1%(1994.7-1995.6)	2002年以後恢復民主
烏拉圭	15.9%(1995-2004) 9.6%(1999-2004)	1985年後皆民主
厄瓜多爾	3.3%(1995-2004) 19%(1995-1999) 15.2%(2001-2004)	民主已中斷
委內瑞拉	37.3%(1995-2004)	民主已中斷

資料來源：通貨膨脹數據資料來自IMF，

www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/01/data/dbginim.cfm

，筆者自行計算。民主表現資料來自Freed House。

藉由普熱沃斯基的數據資料印證拉美國家發展近況，似乎確認了賀虛曼(Albert Hirshman)在一九一八年所提出的假設：低通貨場脹率有助於維持民主政體之穩定。¹⁰²

四、貧富差距與民主

普熱沃斯基統計發現，貧富差距漸增國家的民主壽命，比漸減國家短，平均為22年。相對而言，貧窮國家中的貧富差距較小。因為貧國多數勞力皆受雇於自給自足的農業生產，富國則多於受薪階級。雖然民主在貧國較脆弱，在富國較堅固，但仍強調，在貧富差距愈趨縮小的國家，民主表現較佳，日益嚴重的國家則民主較脆弱。¹⁰³

依據計算一國貧富差距程度的「吉尼系數」(Gini index)為分析指標，本文所研究的各國除了資源不足的厄瓜多爾以外，貧富差距都逐年擴大(見表3-5)。近十年每人GDP換算PPP值平均，三個超過八千美元的國家，在大約十年的間距下，平均增幅都約0.08。八千美元以下國家有資料者(共5國)，增幅也大約在0.08左右。增幅較少的是秘魯與玻利維亞。巴西的吉尼係數在二〇〇〇年達0.607，是各國最高，而玻利維亞則是這個區域最窮國家，一九九九年左右仍是南美地區所得分配較均的國家也不令人意外。

¹⁰² 賀虛曼認為溫和的通貨膨脹率，讓政府得以安撫絕大多數的軍方團體。轉引自梁崇民譯，Adam Przeworski、Michael Alyarez、José Antonio Cheibub 與 Fernando Limongi 著，〈何者使民主體制得以存續〉，《鞏固第三波民主》。台北：業強，民 86，頁 496。

¹⁰³ 同註 98，頁 474-475。

蓋亞納與蘇利南兩個由於資料難以蒐集，從可得的數據資料瞭解，蓋亞納一九九九年時的吉尼係數為0.434，與南美其它國家接近，比玻利維亞與厄瓜多爾理想，蘇利南的資料則付之闕如。

大致而言，近年民主表現較好的三國：智利、烏拉圭與玻利維亞在控制貧富不均方面最成功。相對的，委內瑞拉與巴拉圭所得分配不均程度隨不佳的民主表現有擴大現象。

表：3-5 經濟水準與貧富差距

國家	近十年每人GDP換算PPP值平均	Gini Index
阿根廷	11680	1990年0.423 2000年0.522
智利	9116	1987年0.485 2000年0.567
烏拉圭	8498	1990年0.353 1999年0.448
巴西	7408	1990年0.535 1998年0.607
哥倫比亞	6310	1990年0.450 2001年0.571
委內瑞拉	5555	1990年0.378 1998年0.495
蘇利南	4868	缺
秘魯	4575	1996年0.462 2000年0.498
巴拉圭	4480	1994年0.423 1998年0.577
蓋亞納	4097	1999年0.432
厄瓜多爾	3364	1995年0.437
玻利維亞	2609	1994年0.434 1999年0.447

資料來源：GDP資料來自IMF，數值由1995至2004年；吉尼係數數值來自World Factbook。筆者自行統計。

事實上，本區域各國經濟水準無論高低、成長無論消漲，貧富差距都逐年擴大。民主程度的差異也呈多樣性，因此這項指標能否解釋民主鞏固程度與否及民主表現，仍待更多例證。

五、小結

本節從經濟表現審視民主發展發現，與普熱沃斯基的研究結果大致吻合。經濟水準愈高的國家，從一九七四年至二〇〇二年，實行民主的年數愈多，而長期且穩定的經濟成長，即便是貧窮國家民主亦能穩定發展；遭逢劇烈的經濟衰退與通貨膨脹，南美各國的民主往往中斷，直到中斷民主的執政者下台，或者選出了新的總統為止，或者又陷入軍人輪替政變的深淵當中。

因此，阿根廷與烏拉圭能在經濟崩潰的情況，維持民主的制度運作；貧窮的玻利維亞也能施行民主憲政；蓋亞納、蘇利南與秘魯在經濟情勢穩定後也能放棄威權體制；經濟情勢危急的厄瓜多爾，民主規則仍受到軍人勢力挑戰；經濟表現疲軟的委內瑞拉與巴拉圭仍無放棄威權統治的跡象。因此，從經濟角度切入解釋此區域的民主發展，可以發現民生問題在這裡比民主來得重要。

值得注意的是哥倫比亞與巴西的特殊的案例。哥倫比亞政府目前仍維持符合民主程序的組成方式，但在長期受到遊擊隊政治暴力騷擾下，自由之家在一九八九年後已屏除於自由國家之外，不過愈見貧窮的總體經濟，愈趨不公的所得分配，最終仍可能毀滅哥倫比亞已搖搖欲墜的民主體制。

第二節 南美國家政治體制與民主表現

本節將透過政府體制設計的差異，研究是否對民主發展造成不同影響。拉丁美洲國家政府體制多數屬於「總統制」，此制度最常受到的批評是容易造成無法解決的僵局，如林茲所言：「總統制的基本特質有兩項，一是『雙元民主正當性』(dual democratic legitimacy)，二是『僵硬性』(rigidity)。雙元民主正當性指的是人民直接選舉總統和國會。而僵硬性是指總統和國會的關係，亦即當國會不喜歡總統而總統又有違憲、違法時，並無法罷免總統。」

104

拉丁美洲國家絕大部份都採用總統制，同時從許多國家在一八一〇年代即開始陸續制訂憲法算來，行憲經驗已長達一百五十年以上，但是民主政治中斷、軍事政變、暴動、民生經濟凋敝的情況到處皆是。自林茲提出對總統制的全面批判後，各國學者也都熱烈參與討論，其中以曼瓦寧和休葛特所編著的《Presidentialism and Democracy in Latin America》一書，對於反駁總統制是民主政治的亂源最為積極。¹⁰⁵

曼瓦寧與休葛特兩人以總統權力大小、有效政黨數多寡及政黨紀律強弱的不同組合，預測可能崩潰的體系與趨於穩定的體系。本節除了借用兩位學者的分析架構外，將試圖再發現其他可能的影響穩定的制度設計，並找出有利民主鞏固的制度選擇。

¹⁰⁴ Juan J Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference*, op. cit., p. 6.

¹⁰⁵ 彭錦鵬，〈總統制是可取的制度嗎？〉，《政治科學論叢》，第 14 期，民 90.6，頁 94。

一、總統權力與民主

休葛特與柯瑞認為，民主存續力(democratic survivability)與總統權力有關，有龐大權力的總統才是問題根源，易造成民主死亡。採行上述制度的國家更易於總統與國會間造成許多僵持不下的衝突，相反的，具有強大國會的制度則較有助於問題的解決與妥協。他們以總統的非立權限與立法權限為指標，進一步探究總統制國家間的差異。他們的評定標準如表3-6：

表3-6：民選總統的權力

立法權力		
評分指標	內容	得分
包裹否決與推翻否決	無法推翻的否決權	4分
	需以三分之二以上多數推翻的否決權	3分
	可用三分之二多數推翻的否決權	2分
	可以二分之一絕對多數或少於三分之二特別多數推翻的否決權	1分
	無否決權或只需以簡單多數推翻的否決權	0分
部分否決權	無法推翻	4分
	可用特別多數推翻	3分
	可用絕對多數推翻	2分
	可用簡單多數推翻	1分
	無部分否決權	0分
法規命令權	國會無法廢止總統所發布的法規命令	4分
	總統有暫時性的法規命權且限制極少	2分
	有限度的法規命令權	1分
	無法規命令權，或是只有經國會授權後才有	0分
獨占提案權 (保留特定政策領域)	無法被國會修正	4分
	有限制的國會修正權	2分
	無限制的國會修正權	1分
	無獨占提案權	0分

預算提案權	由總統提出預算案，且無法被修正	4分
	國會只能刪除，無法追加款項金額	3分
	由總統設定預算總額，國會可在上限範圍內修正	2分
	國會只需明確指出經費來源就可以另於總統而提出新預算案	1分
	國會可無限制地提出或修正預算案	0分
提請公民複決	該項權力無限制	4分
	該項權力有限制	2分
	總統無法提請公民複決	0分
非立法權力		
評分指標	內容	得分
組成內閣	總統提名內閣不需經國會的批准或調查	4分
	總統提名內閣需經國會的批准或調查	3分
	總統提名內閣總需經國會調查，之後由總理任命其他閣員	1分
	總統只能任命國會所推薦的內閣人選	0分
解除內閣職務	總統可恣意解除內閣成員職務	4分
	受限制的內閣職務除權	2分
	只有在繼任人選經國會同意後，總統才能解除閣員或全體內閣的職務	1分
	內閣成員的任免由國會決定	0分
國會譴責權	國會無法譴責內閣或個別成員	4分
	國會可通過譴責案，但總統可以解發國會來回應	2分
	建設性不信任投票	1分
	無限制的譴責權	0分
解散國會	無限制的	4分
	次數或任期時間點上的限制	3分
	解散國會後，總統亦需改選	2分
	只有在國會通過譴責案後，才能將之解散	1分
	無解散國會的條款	0分

資料來源：曾建元等譯，Matthew S. Shugart、John M. Carey著，《總統與國會：憲政設計與選舉動力》。台北：韋伯，民91，頁190-191。

依照兩位學者的評分標準，蓋亞納與蘇利南以外南美各國總

統權力狀況如表3-7。¹⁰⁶

表3-7：南美國家總統權力統計

國家別	總統立法權力的得分							總統非立法權力得分					總分
	包裹否決權	部分否決權	法規命令權	獨占提案權	預算提案權	提請公民複決	合計	組成內閣	解除內閣職務	國會譴責權	解散國會	合計	
哥倫比亞	1	2	1	0	1	0	5	4	4	0	0	8	13
阿根廷	2	0	0	0	0	0	2	4	4	4	0	12	14
玻利維亞	2	0	0	0	0	0	2	4	4	4	0	12	14
厄瓜多爾	1.5	1.5	1	0	0	2	6	4	4	0	0	8	14
委內瑞拉	1	2	0	0	0	2	5	4	4	2	1	11	16
烏拉圭	1	1	0	2	2	0	6	4	4	2	1	11	17
秘魯	0	0	2	1	4	2	9	4	4	2	1	9	18
智利	2	0	0	1	2	0	5	4	4	4	3	15	20
巴西	1	2	4	1	1	0	9	4	4	4	0	12	21
巴拉圭	2	2	2	0	0	0	6	4	4	4	4	16	22

資料來源：曾建元等譯，Matthew S. Shugart、John M. Carey著，《總統與國會：憲政設計與選舉動力》。台北：韋伯，民91，頁190-191。吳梅芝，〈委內瑞拉1999年憲政改革看其民主政治之發展〉，碩士論文，淡江大學拉丁美洲研究所，民91，頁95。蔡佳蓉，〈巴拉圭民主化過程之研究：1989~2001〉，碩士論文，淡江大學拉丁美洲研究所，民90，頁77-81。

兩位學者發現，總統權力愈大的政體，通常就是最有問題的政體。他們統計出在非立法權限得到12分左右的政體，大多數被

¹⁰⁶ 根據蓋亞納與蘇利南憲法規定及其憲政運作，兩國應屬於內閣制國家，總統由國會選任，且內閣成員可由國會議員兼任，總統職權與內閣制國家總理大致相同，兩國總統權力得分不列入計算。

認為是總統制國家，這些國家的總統之於政府和國會的權限，都有某種程度的相似：這些總統都對內閣享有獨占性的權力，但無法解散國會。這些政體雖然只在總統的立法權面向有所不同，但單就這方面而言，彼此間的差異仍然相當大。就立法權限的大小分析民主表現，他們發現，立法權限在4分以下的被觀察國中，哥斯大黎加、美國與一九九九年以前的委內瑞拉等國是最長壽的總統制民主政體。休葛特與柯瑞表示，二個民選機關在憲法權力上的問題所導致的衝突，若能安然度過，某部分的原因，是因為國會顯然還是最終的統治機關。¹⁰⁷因此我們可以大膽推論，總統制政府類型對下，相對於國會而言，總統的權力愈小，愈有利民主政治發。

以各國總統權力對照南美國家，一九七五至二〇〇二年民主年數（見表3-8），最多的是委內瑞拉與厄瓜多爾，兩國總統權力總分別是16分與14分。但事實上，委內瑞拉在查維斯總統上任後，透過修憲，總統權力由原本的12分上升至16分，若只觀察查維斯上台前的行憲紀錄，委內瑞拉擁有最多的民主年數是有理的。阿根廷、玻利維亞二國，在總統立法權得分都是2分，總統權力總分也都是十四分，其民選政府存活年數也有18年與22年。

總統權力較大的巴西、巴拉圭與秘魯，其民主年數相對也較少。反觀秘魯與巴西的總統都擁有九分的立法權力，在12個國家中屬於權力最大者，也反映了不穩定的民主發展上，自由之家有對其自由程度評價僅留下最多八年連續完全自由的紀錄，又廢時九年時間，直到二〇〇二年才重回自由之列。秘魯也曾中斷民主政治長達12年，直到二〇〇〇年才恢復民主體制（見表3-1）。

¹⁰⁷ 曾建元等譯，Matthew S. Shugart、John M. Carey 著，《總統與國會：憲政設計與選舉動力》。台北：韋伯，民 91，頁 199-202。

若由總統權力大小影響民主政治存活機率的角度觀察，的確可以得到總統權力愈大，民主政治愈難成功的結論。總統對於立法的權力越有限的總統制，運作比較好，因為較弱勢的總統意味著國會能夠就有爭議的政策充分進行辯論，及比較不會產生兩者對立的危機。

南美東北角兩個小國蓋亞納與蘇利南則帶有濃厚內閣制色彩。蘇利南國會選舉結束後舉辦總統大選，正副總統候選人即是國會中的政黨領袖，由國民會議以三分之二多數選舉產生，若經過兩輪投票仍無法順利選出正副總統，則由國會議員、區域會議員(regional councils)與地方議會議員組成人民議會，成員 869，再以絕對多數決制選出。¹⁰⁸

依據蘇利南共和國憲法，總統須向國民大會負責(九十條)；總統於人民大會中指定內閣成員，並有權免職(一一〇條)；由總統組成「國家會議」、國家會議有建議政府行政方向之權(一一五條)；總統、副總統與「部長會議」組成政府，並向國民大會負責(一一六條)；副總統為部長會議主席，部長會議是最高行政機關(一一九條)。¹⁰⁹

蓋亞納總統也由國會選舉產生，贏得國會多數席次的政黨領袖，自然被選任為總統，總統再任命內閣總理組織政府並向國會負責。¹¹⁰

¹⁰⁸ The World Factbook, "Suriname," <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ns.html>, 2005.4.16.

¹⁰⁹ Political Database of the Americas, "Suriname: constitution," <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Suriname/english.html>, 2005.4.16.

¹¹⁰ Freedom House, "Free in The World: Guyana," <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/guyana.htm>, 2005.4.18.

蓋亞納與蘇利南帶有內閣制色彩的政府體制，應與獨立前殖民母國政府類相關。蓋亞納先後受荷蘭與英國殖民，一九六六年才脫離英國獨立，至今仍是大英國協成員，蘇利南則長財受荷蘭殖民，直到一九七五年才正式獨立。¹¹¹

表3-8：總統權力與民主存續年數

國家	總統權力	1975-2002民主年數
委內瑞拉	16(12)	22
厄瓜多爾	14	22
玻利維亞	14	21
烏拉圭	17	18
阿根廷	14	17
哥倫比亞	13(20)	14
智利	20	13
秘魯	18	11
巴西	21	9
巴拉圭	22	0

資料來源：筆者自行整理。

二、有效政黨數與民主發展

單以總統權力大小解釋民主穩程度，卻有的智利與烏拉圭這二個例外。此二國的總統立法權限分別有5分與6分，總分也有17與20分，相較得分2以下的阿根廷與玻利維亞，已屬龐大，學者也

¹¹¹ 熊建成等譯，《拉丁美洲政治體制上冊》。台北：國立編譯館，民87，頁227-236。

認為此二國近年是這個區域少數的民主國家。¹¹²因此，純粹由總統權力大小解釋此一制度的成功與否，仍有不足。政黨制度，特別是政黨數目，對同屬總統制的南美國家的憲政運行順利與否有重大的影響。多黨分裂的政黨體系，會使總統無法形成可靠的統治聯盟，進而影響到總統與國會之關係，而總統所屬政黨如果在國會擁有多數，則總統制運行較佳。

多黨分裂的政黨體系，會使總統無法形成可靠的統治聯盟，進而影響到總統與國會之關係，而總統所屬政黨如果在國會擁有多數，則總統制運行較佳。拉丁美洲國家國會選舉制度幾乎都採用比例代表制，因此有利小黨生存，致使多黨林立。¹¹³

南美各國九〇年代憲改後，歷次國會下院有效政黨數平均以阿根廷(2.3)、智利(2.0)、哥倫比亞(2.1)、巴拉圭(2.5)與烏拉圭(2.8)等五國最接近二黨制；秘魯、委內瑞拉與玻利維亞都超過三，而巴西的政黨制呈現破碎多黨，有效政黨數高達7.8。對照各國民主表現，具有長期穩定民主發展經驗的國家也是阿根廷、智利與烏拉圭；巴西與厄瓜多爾有效政黨數目不低，也能忠實反映二國不穩定的民主發展（數字參見表3-9）。

哥倫比亞有效政黨數雖然低，但政黨內的派系惡鬥卻不下於政黨間的競爭，加上國家陣線規定總統由二黨輪流出任下，失去黨際競爭的目標，反而加深黨內派系惡鬥的誘因。¹¹⁴儘管一九七八年時國家陣線結束，但憲法仍賦予二大黨政治上的特權，讓其

¹¹² 黃正杰譯，Edgardo Boeninger 著，〈拉丁美洲民主的前景與挑戰〉，收錄於田弘茂主編，《新興民主的機遇與挑戰》。台北：業強，民 86，頁 91。

¹¹³ 王業立著，《比較選舉制度》。台北：五南，民 90，頁 51。

¹¹⁴ 許銘松，〈從暴動到共治：論哥倫比亞的政治發展及其面的政治危機〉，碩士論文，淡江大學拉丁美洲研究所，民 81，頁 59。

他小黨失去競爭利基，而參與哥倫比亞政治事務的權力，往往來自政治世家，或以金錢買得來，一旦享有政治上的利益，政治人物就忘記了下層民眾，¹¹⁵因此二大黨無法像美國二大黨般成為普涵性政黨(catch-all-party)。哥倫比亞的選舉單位也是在政黨旗底下，圍繞在主要政治人物周圍，以恩庇方式得到職位為基礎的派系上。¹¹⁶李帕特也在《民主類型》書中引述多位學者研究指出，「哥倫比亞的兩個大黨為『由派系所控制』，並認為『從許多目的來看，派系才是真正的政治行為者，而不是政黨。』、『政黨派系主義(partition factionalism)』使得哥倫比亞的政黨政治『相似於多黨制』，而不是一個『兩黨制』了。」¹¹⁷

表3-9：民主化期間拉美主要國家的有效政黨數

國家	時間段落	選舉次數	平均政黨數
阿根廷	1983-01	10	2.3
玻利維亞	1979-02	7	4.5
巴西	1994-02	5	7.8
智利	1989-01	4	2.0
哥倫比亞	2002	1	2.1
厄瓜多爾	1998-02	2	4.5
蓋亞納	2001	1	1.4
巴拉圭	1989-03	4	2.5
秘魯	1978-01	6	3.0
蘇利南	2000	1	2.1
烏拉圭	1971-03	5	2.8
委內瑞拉	2000	1	3.8

資料來源：作者依據R. Taagepera有效政黨數公式計算，

<http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/elecdata.html#data>, 查詢日期：2005.2.20.

¹¹⁵ 謝淑華著，〈從游擊運動的發展歷程看哥倫比亞的政治暴力文化〉，碩士論文，淡江大學拉丁美洲研究所，民 87.6，頁 77-79。

¹¹⁶ 雷飛龍譯，Giovanni Sartori 著，《比較憲政工程》。台北：國立編譯館，民 87，頁 87-88。頁 185。

¹¹⁷ 高德源譯，Arend Lijphart 著，《民主類型：三十六個現代民主的政府類對表現》。台北：桂冠，民 90，頁 83。

巴西則一直到一九九八年，行政部門才得以在國會中得到多數支持，成立國防部，將軍事力量正式納入文人可以管控的範圍內。¹¹⁸

觀察南美洲國12國有效政黨數發現，儘管這些國家的國會選制大多屬於比例代表制，但有效政黨數目卻差異性卻不小。有效政黨數較低者有阿根廷、智利、哥倫比亞、蓋亞納、巴拉圭、蘇利南與烏拉圭。政黨數量在中等程度者有秘魯與委內瑞拉，而玻利維亞、巴西與厄瓜多爾呈現多黨林立的現象。除了玻利維亞以外，自由程度在「F」等級的各國，有效政黨數較低者，民主表現較佳，有效政黨數中、高者，民主表現欠佳。

三、選舉制度與民主鞏固

曼瓦寧與休葛特發現選舉規則和時程對於政黨數目、黨紀、及總統制的運行具有強烈的影響。他們從拉丁美洲各國各憲政時期一百二十八次選舉統計顯示，總統由多數決方式選出而國會與總統同時選舉情形下，其平均有效政黨的數目最少(2.53)，其次是總統由絕對多數選出，且與國會選舉同時舉行，其平均有效政黨數目最高(5.14)。國會與總統選舉不同時舉行，則有效政黨數目居中(4.88)。因此適當的選舉日程安排與選舉規則，不但能促使一致性政府發生，也能有效降低政黨數目，有利政治安定。

如果總統在國會沒有足夠政黨支持力量以維持否決權的行

¹¹⁸ 同註 100，頁 312。

使，總統在立法過程中的影響力很可能會產生邊緣化的情形，並採取違憲作為。¹¹⁹同時改選的總統與國會，國會議員可以靠著總統的衣尾效應(coattail effect)當選，更易選出一致的行政與立法部門。一致性政府也較有利造成一個有治理能力且負責的政府。薩托里強調，「同時舉行的選舉固然無法塑造社會上並不潛存的不分裂多數；但不同時舉行的選舉時程，確實助長分裂多數的結果。」¹²⁰休葛特與柯瑞認為，總統與國會同時改選，總統候選人的高能見度，相對能提升所屬政黨的認同與支持，選民希望支持的總統人，其政黨在國會中也能足夠力量支持他們的總統，因此讓選民自然地有「一致性投票(straight-ticket voting)」的動機。¹²¹

南美各國總統及國會選時程與制度如表3-10所示，除了巴拉圭與委內瑞拉的總統選舉採相對多數決制，蓋亞納與蘇利南總統由國會選舉外，其他各國皆採絕對多數決制。巴西和阿根廷透過修憲，先後取消選舉人團制度，由人民直選總統，並確定兩輪投票制度。在阿根廷，如果任何候選人在首輪選舉中獲得的選票都不足百分之四十五，兩名得票最多的候選人就進行第二輪選舉(亦或其中一位候選人在第一輪得票未超過百分之四十五，但在介於百分之四十五至四十之間，且獲得選票至少比第二高得票的候選人多百分之十時，毋需進行第二輪投票)。¹²²

國會選舉制度幾乎都採比例代表制，只有玻利維亞與智利的選制異於其他國家，特別是智利的選制更是全世界獨一無二的。

¹¹⁹ 同註 106，頁 95。

¹²⁰ 同註 117，頁 183。

¹²¹ 同註 107，頁 301-302。

¹²² 袁振東，〈政治改革的必要性及條件〉，

http://www.cass.net.cn/chinese/s27_lms/zhuanti_bg/reforma/reformapolitica.htm，民 94.4.1。

表3-10：南美國家總統與國會選舉制度

	總統選舉制度	任期（年）/ 可否連任	國會下院選舉制度	改選日程
阿根廷	二輪決選制（或40%、45%的門檻，且贏對手10%）	4/連任一次	比例代表制	一致
玻利維亞	二輪決選制（第二輪由國會選舉）	5/隔屆連任	單一選區兩票制	一致
巴西	二輪決選制	4/連任一次	比例代表制	一致
智利	二輪決選制	4/不可連任	二席次多數決制度	不一致
哥倫比亞	二輪決選制	4/不可連任	比例代表制	不一致
厄瓜多爾	二輪決選制	4/隔屆連任	比例代表制	一致
秘魯	二輪決選制	5/連任一次	比例代表制	一致
蓋亞納	國會選舉	5/	比例代表制	一致
巴拉圭	相對多數決制	5/不可連任	比例代表制	一致
蘇利南	國會選舉	5/連任一次	比例代表制	一致
烏拉圭	二輪決選制	5/隔屆連任	比例代表制	一致
委內瑞拉	相對多數決制	6/連任一次	比例代表制	一致

資料來源：CIA, "The World Factbook," <http://www.cia.gov/publications/factbook/>, 查詢日期：2005.5.20；CIA, "Polity IV," <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/>, 查詢日期：2005.5.20；Richard Rose, *International Encyclopedia of Election*. Washington, DC.: CQ Press, 2000, pp.354-379.

智利國會議員選舉採行堪稱全世界最複雜且獨特的「二席次多數決制度(Binominal System)」。全國畫為六十個選區，各選出二名國會議員。政黨或聯盟必須提出一份二名候選人的開放式政黨名單，選民依照偏好投給名單中的候選人，總票數最高的政黨或聯盟名單上最多第一偏好票數者當選一席，若總票數還超過第二高的名單兩倍以上者，可再贏得第二個席次，¹²³若無，第二個議員名額由第二高票的政黨或聯盟中得到最多第一偏好票者獲得。這表示，當選區中只有二份政黨名單競爭職位時，除非單一

¹²³ Richard Rose, *International Encyclopedia of Elections*, Washington D.C.: CQ Press, 2000, p. 376.

政黨或聯盟能贏得66.7%的選票，否則二個國會席次仍由二黨平分。¹²⁴

這個複雜的制度是保守的右派軍人勢力為維持既得利益與促成二黨政治而設計，企圖瓦解日益壯大且為數不少的民主政黨。未料，代表左派的民主人士合組「民主協議 (Concertación de Partidos por la Democracia)」，參與一九八九年國會選舉，一舉贏得120席次裡的70席，聯盟中共有七個政黨獲得席位。這次選舉雖有十個政黨拿到議員席位，但左右二派聯盟就囊括了超過九成的選票與幾乎所有的席位。同年民主協議也贏得總統大選，組成17黨（僅7黨獲得席位）聯合政府，智利政權和平由軍人手中轉移至文人身上。

制度設計之初雖然帶有保守勢力投機的成份，但另一企圖促成二黨政治的目的，一如預期地發生。一九九三年大選，左派聯盟再次大勝，總統由聯盟成員基民黨(Partido Demócrata Cristiano)黨魁Eduardo Frei 贏得，民主協議在下院仍維持70個席次。一九九九年民主協議席次雖然下降，僅保住勉過半的61席，但翌年代表執政聯盟的社會黨(Partido Socialista, PS)領袖Ricardo Lagos為左派三度贏得總統職位。¹²⁵二〇〇〇年後，智利大致形成二個緊密結合聯盟：左派民主協議(Concertación de Partidos por la Democracia)（主要政黨有PS、PRSD、PPD與PDC等四個政黨）與右派智利聯盟(Alianza por Chile)（主要是UDI、RN二個政黨）互相抗衡型態。

¹²⁴ 蔡熊山等譯，Arend Lijphart 編，《新興民主國家的憲政選擇》。台北：韋伯，民 88，頁 95-97。

¹²⁵ Scott Mainwaring and Timothy R. Scully. *Building Democratic Institutions: Party System in Latin America*. Stanford, CA.: Stanford University Press, 1995, pp. 126-127.

李帕特判斷政黨聯盟是否「緊密結盟」，有四項觀察標準：一、結盟政黨在選舉中不互相爭取選票；二、國會中緊密合作；三、盟友一同入閣，一起成為反對勢力；四、長時間合作。他認為，如果聯盟能完成上述要求，可視聯盟為「一個半」政黨。¹²⁶一九八九年以來，左、中、右三派的政黨歷次選舉都形成互相競爭的團隊，勝選的左派無論最後由哪個政黨領袖占有總統職位，盟友仍可進入政府任職。至二〇〇〇年，中間勢力衰微，右派勢力不斷拉近與左派的差距，並一起推出候選人參與選舉。智利總統與國會議員任期不同，有類似美國的期中改選，由於特殊國會選舉制度限制，各聯盟拚完總統選舉後，仍得合作再拚國會選舉，使得智利政黨體系愈向二黨制趨近。¹²⁷

選舉規則規範下，使得一致性政府得以實現的例證來自玻利維亞。該國政府型態與選舉制度在拉丁美洲獨樹一格。玻利維亞的國會選舉採聯立的單一選區二票制。總統選舉採二輪決選制，當首輪無人得票過半時，由國會選舉產生新國家領導人。總統首輪選舉與國會改選同時進行，需要第二輪投票時，通常在一個月後於國會舉行。因此，各政黨間大有時間進行交換、買賣。一九八二年至今，每一任玻利維亞總統當選者最後皆由國會票決產生。一九九四前，總統選舉首輪皆無候選人得到過半數選民支持，得票最高前三名由國會決選，九四年後，只有最高的兩名能進入第二輪。有學者稱玻利維亞的體制是「混合總統制」(hybrid-presidentialism)。不同於大部分的總統制，玻利維亞的國會議員可以入閣擔任首長，也可以質詢官員，通過遣責案，官員

¹²⁶ 同註 116，頁 80-82。

¹²⁷ 智利 1997 年下院選舉，共有 8 個政黨獲得席次，至 2001 年，僅 2 黨贏得席次。資料來源：<http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/Chile/chile.html>。

可以不下台。¹²⁸因此，玻利維亞所以政府首長職位，都是各政黨協商、交換的籌碼。

一九八五年玻國總統選舉，民族革命運動黨(Movimiento Nacional Revolucionario, MNR)的帕斯(Víctor Paz Estenssoro)首輪得到第二高票，民族主義民主行動黨(Acción Democrática Nacionalista, ADN)領導者的前軍事獨裁者班塞爾(Hugo Banzer Suárez)，以不到2%領先帕斯，但在國會裡，班塞爾無法取得過半議員支持。於是民族主義民主行動黨與民族革命運動黨聯手，讓帕斯成為總統。一九八九年，黃袍加身的是首輪得票第三名的左派革命運動黨(Movimiento Izquierda Revolucionaria, MIR)候選人札莫洛(Jaime Paz Zamora)，他是前總統帕斯的外甥，因此兩人聯手組成MNR-MIR兩黨聯合內閣。¹²⁹一九九三年六月大選，民族主義革命運動和印地安人的政治派系杜巴克·卡達里革命競選聯盟(MNR-MRKTL)候選人桑其士(Gonzalo Sánchez de Losada)擊敗班塞爾(Hugo Bánzer, MIR-ADN)，並與公民團結聯盟(Civic Unity Solidarity, UCS)和自由玻利維亞運動(Free Bolivia Movement, MBL)組聯合政府。¹³⁰一九九五年修憲後，一九九八年總統大選只取首輪領先的兩名決選，班塞爾以大聯合政府(mega-coalition)訴求各方認同，終得到部分政黨領袖支持，終於在第二輪勝出。¹³¹二〇〇二年大選，前總統桑其士捲土重來，得到MNR-MBL、MIR、UCS與ADN等政黨奧援，重回總統寶座，組成四黨聯合政府。¹³²此外，自一九八五年以來，能在國會下院

¹²⁸ Scott Maiwaring and Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*. San Diego, CA.: University of California, 1997, pp. 363-364.

¹²⁹ 同註 107，頁 103-104

¹³⁰ 世界地理頻道，〈玻利維亞〉，

http://www.21page.net/world_geography/country.asp?country=bolivia, 2005.1.19.

¹³¹ CIA, PolityIV Country Report," <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/Boll.htm>, 2005.1.31.

¹³² Ibid.

得到主導性多數的政黨通常不超過三個，因此，總統當選人總是由幾個大黨人士出任。¹³³

從歷史發展觀察，玻利維亞領導人產生前，必先在國會中組成多數聯盟，由於議員可兼任閣員，因此玻國政府帶有濃厚內閣制傾向，因此學者蓋瑪拉(Eduardo A. Gamarra)就認為，當玻利維亞國會中的多數聯盟十分穩固時，也提供他們所選出的政府擁有堅實力量。¹³⁴

有效政黨數較低的國家，與同時改選的行政與立法部門，往往可以產生一致多數，如阿根廷、烏拉圭等，而玻利維亞可以藉由國會新產生的民意，在第二輪總統選舉中，聯合選出有國會多數支持的行政部門。

多黨林立下，總統絕對多數決與國會同時改選，不一定使總統在國會中擁有堅實的多數聯盟。甚至絕對多數制也未必保障政治穩定局面的來臨；以一九九九年以來的區域局勢為例，諸如哥倫比亞游擊隊的擴大攻擊行動範圍、同年厄瓜多爾總統遭到罷黜、秘魯總統藤森因賄選案而於二〇〇一年流亡海外等、軍人力量在智利與巴拉圭的顯著上升（巴拉圭曾在九六年發生未遂的軍事政變）。¹³⁵

總統任期的限制，對南美地區民主表現也有影響。有著龐大權限的總統，若任期受到限制，民主表現也不會輸給弱權總統的

¹³³ Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, *Building Democratic Institutions: Party System in Latin America*, op. cit., pp. 409-413.

¹³⁴ Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, op. cit., p. 363.

¹³⁵ 蔡東杰，〈民拉丁美洲總統制的最新發展趨式〉，「國會選舉制度的憲法問題研討會」，中國憲法協會主辦，台中，民91，頁5。

國家，智利與烏拉圭即是顯著案例。學者瓊斯(Mark P. Jones)認為，府會衝突程度會隨著總統在任期間的增加而降低。¹³⁶因此，限制強權總統的任期，或許能有效降低行政與立法兩部門間的衝突程度。除了上述學理基礎外，仍考量了拉美地區特殊的政治文化背景；亦即在軍人干政現象頻繁的情況下，不得再選的限制經常使各軍事派系間可藉「輪流執政」設計來凝聚共識，以便於和平地共享政權。¹³⁷

第三節 南美國家的民主信念

當民主治理出現危機時，也容易動搖新興民主體制的正當性基礎，民眾對民主體制內主要機構的信任度下滑時，對於民主體制優越性的信念也會出現鬆動，將不利民主體制生存。¹³⁸觀察一個健康且穩定的民主鞏固政體指標，來自公眾對於民主政治的看法。民眾如何評價所處的政治體系、民主本質與自由原則，可以顯示該國民主政體是否鞏固。總而言之，儘管其它要件都適合民主政治生存，一個民主政體無法得到廣泛民眾支持時，也難已成為鞏固的體制。¹³⁹

對於民主鞏固而言，來自民意認為「民主是一個政治系統或政體」(democracy as a political system or regime)。這在本質上涉及認為民主政府是社會中最好形式的正當性的信念，或至少是民

¹³⁶ Mark P. Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame, IN.: University of Notre Dame Press, 1995, pp. 44-48.

¹³⁷ 同註 134，頁 7。

¹³⁸ 朱雲漢，〈台灣民主發展的困境與挑戰〉，《台灣民主季刊》，第 1 卷，第 1 期，民 93.3，頁 148。

¹³⁹ Larry Diamond, op. cit., p. 214.

眾想得到中最好的一個選項。¹⁴⁰

學者Marta Lagos及拉丁美洲民主化調查(Latinobarómetro)，針對南美洲蓋亞納與蘇利南以外十國人民是否支持民主政體，以「無論如何，『民主與其它類型政府相較，是較好的型態』，或者，有時候『威權政府是較好的』。」(whether “democracy is preferable to any other kind of government” or sometimes “an authoritarian government can be preferable”)為題訪問。調查結果發現，只有烏拉圭人民支持民主的程度超過八成，也象徵只有它稱得上是鞏固的民主政體。烏拉圭人民對於懷抱威權的意願也少於10%。阿根廷雖然有超過七成支持民主的比例，但也有11%的比例樂於威權統治。這個調查發現部份國家雖往更民主的方向前進，但也有逆行狀況的案例。如巴西，只有非常低比例的人民承認民主是較好的選擇；墨西哥、巴拉圭、哥倫比亞、委內瑞拉和巴西，相當高比例的人民有擁抱威權的動機，值得注意的是，上述國家境內支持民主的比例正大幅下降，四年間少了近十個百分點，比整個拉美地區的平均值還低（參見表3-11）。¹⁴¹

大部份拉丁美洲國家被困在民主穩定與危機之中，只有烏拉圭與阿根廷二國擁有壓倒性多數民眾支持民主。安第諾集團與拉美部份國家不安的民主，來自群眾不滿民主政治運行下產生的腐化、貧窮與缺乏回應需求的政治人物。從整體拉丁美洲國家觀之，四年來，唯一不變的是民眾對於政治腐化程度的感受。當問及過去十二個月來政治腐化是增加很多、很少、沒變、減少很多或很少時，高達七成五的拉美人民表示在二〇〇〇年時，政治腐化程度增加「很多」，另外一成認為增加「一些」，不到五個百分點的

¹⁴⁰ Ibid, p. 215.

¹⁴¹ Larry Diamond, op. cit., p. 218.

人覺得「變少」。同樣的調查在一九九六年時有七成五的人認為腐化增加，一九九七與一九九八年有七成九。儘管在擁有對民主高支持度的國家如烏拉圭與阿根廷，多數人民也覺得政治腐化比過去還多。¹⁴²

表3-11：南美國家滿意民主政治程度

民主正當性（民主是較好的選項）									
	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2004-96
烏拉圭	80	86	80	84	79	78	78	78	-2
委內瑞拉	62	64	60	61	57	75	67	74	12
阿根廷	71	75	73	71	58	65	68	64	-7
智利	54	61	53	57	45	50	51	57	3
哥倫比亞	60	69	55	50	36	39	46	46	-14
厄瓜多爾	52	41	57	54	40	49	46	46	-6
玻利維亞	64	66	55	62	54	56	50	45	-19
秘魯	63	60	63	64	62	57	52	45	-18
巴西	50	50	48	39	30	37	35	41	-9
巴拉圭	59	44	51	48	35	45	40	39	-20
滿意程度									
	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2004-96
烏拉圭	52	64	68	69	55	52	43	45	-7
委內瑞拉	30	35	35	55	41	40	38	42	12
智利	27	37	32	35	23	27	33	40	13
阿根廷	34	42	49	46	20	8	34	34	0
哥倫比亞	16	40	24	27	7	12	22	30	14
巴西	20	23	27	18	21	21	28	28	8
玻利維亞	25	34	34	22	16	24	25	16	-9
厄瓜多爾	34	31	33	23	15	19	23	14	-20
巴拉圭	22	16	24	12	10	7	9	13	-9
秘魯	28	21	17	24	16	17	11	7	-21

資料來源：LatinoBarometro，<http://www.latinobarometro.org/>，查詢日期：2005.2.20.

¹⁴² Ibid, pp. 218-219.

滿意程度不高的民主，使拉丁美洲的政治充滿不安（見上表3-11）。二〇〇〇年在這個區域，平均只有百分之三十七滿意民主的運作。只有三個國家超過半數滿意民主政治，在巴西(12%)、厄瓜多爾(23%)與巴拉圭(12%)只有極低的比例認為民主可行，顯示出在這些地方民主政治的前景十分暗淡。

不過令人憂心的是，隨著南美地區經濟情每下愈況，導致除了半自由的委內瑞拉與自由的智利上升外，其餘國家民主正當性皆下滑，尤其已經經濟狀況較差的玻利維亞、秘魯與巴拉圭最為明顯。民主滿意程度在二〇〇四年的調查數值，與初始調查的結果相比，也只有半自由的委內瑞拉與哥倫比亞、自由的智利與巴西上揚，其餘國家都下滑，其中，經濟水準較低秘魯與厄瓜多爾最多。

第四節 評估民主穩定程度

第三波民主化之前，拉丁美洲被一直陷入文人執政與軍事政變的輪迴中。整個拉丁美洲地區，只有哥斯大黎加和墨西哥兩國的軍人從一九四五年以來未曾干政，南美各國也都有軍人干政紀錄。¹⁴³廿世紀的前90年，拉丁美洲主要國家共有總統626人，其中軍人有188人，瓜地馬拉軍人執政時間還超過一半，是其中最。

144

軍人干政也可說是南美洲國家民主不穩定的最大根源。根據研究，經濟危機、貧富差距擴大、社會不安、腐敗的文人政府與

¹⁴³ 同註 69，頁 8。

¹⁴⁴ 同註 25，頁 2。

頹敗的政黨政治、美國介入及制度化不足等幾項誘因讓軍人有干政藉口。¹⁴⁵

事實上，近年政局又陷入不安的委內瑞拉與厄瓜多爾，也是在經濟下滑、政局不安的情況下，讓軍人（或曾有軍人身分者）以政變或民粹手段取得政權。

透過本章研究，經濟表現對於民主能否存續仍占有相當的影響力。經濟水準愈高的國家，實行民主的年數就愈多，而長期且穩定的成長，即便是窮國，民主亦能穩定存續；同時遭逢劇烈的經濟衰退與通貨膨脹，民主往往中斷。

阿根廷與烏拉圭能在經濟崩潰的情況下，維持低度通貨膨脹下，使民主的制度尚能運作；玻利維亞儘管貧窮，但在低度且穩定的經濟發展下，民選政府運還能穩定持續地生存；秘魯在經濟情勢穩定後也能放棄威權體制，恢復民主的制度運作；經濟情勢危急的厄瓜多爾，不僅軍人勢力挑戰民主秩序，民眾也被逼得走上街頭，包圍政府大樓；發展依舊疲軟的委內瑞拉與巴拉圭仍無進一步民主化的跡象。若由經濟角度解釋此區域的民主發展，可以發現民生問題在這裡比民主來得重要。

南美主要民主表現較搶眼的國家，除了維持穩定的經濟表現外，恰當的制度安排也讓政府各部門少了衝突的機會，在政治安定之下，民主存續的機會也將大增。薩托里認為，有兩黨制的總統制，可能會比多黨制表現得好，而總統制與多黨制的組合，將使穩定的民主政體難以維持，所以二黨制與總統制的配合，將是

¹⁴⁵ 同上註，頁 124-144。

民主成功與否的關鍵。所以總統制與比例代表制組合在一起是種錯誤，¹⁴⁶南美國家國會選舉制度有必要加以改變，由智利選制改革經驗顯示，二席次多數決制有利選前的政黨結盟，實施多次後，也有促進結黨結合的制度誘因，能有減少政黨數，有利穩定的總統制運作。南美其餘各國若計畫進行憲改，模仿智利的國會選舉制度，是促進政局安定的選擇。

總統選制的相對多決制與絕對多數決制，不影響此地區民主運作的成敗。總統影響民主生存與否的關鍵在於總統權力的大小和連任是否受限。弱權總統或連任受限的強權總統，能有效減緩行政與立法部門間的衝突，也能達到安撫軍方的效果，都有利民主的存續。而巴拉圭的經驗顯示，總統選舉的相對多數決制，可以改善政黨林立的情況。

玻利維亞、蓋亞納與蘇利南，則由國會選舉總統，蘇利南總統甚至需要三分之二多數才能當選。這樣的制度安排，自然使得總統在產生前，支持他的國會多數力量已先成形。

休葛特與柯瑞認為，總統與國會同時改選，總統候選人的高能見度，相對能提升所屬政黨的認同與支持，選民希望支持的總統人，其政黨在國會中也能足夠力量支持他們的總統，因此讓選民自然地有「一致性投票(straight-ticket voting)」的動機。¹⁴⁷

此外，玻利維亞與烏拉圭的「團體票(Team Ticket)」，規定選民在國會與總統選舉只能投給同黨候選人，消除了分裂投票可能產生的分立政府可能，是直接以制度促成一致性投票成真案例。

¹⁴⁶ 同註 115，頁 182。

¹⁴⁷ 同註 107，頁 301-302。

接近二黨競爭的阿根廷、智利；連任受限的智利與烏拉圭；以及藉由制度力量促進一致性政府的玻利維亞，這些國家在民主上都有異於本地區其他國家的傑出表現。

哥倫比亞、巴西與秘魯等國的制度組合都不符上述推論，可預期的在激烈經濟衰退下，民主將難以安定，三國的民主可能再次崩潰。哥倫比亞政府目前雖維持符合民主程序的組成方式，在沒有獲得跨社會階層的支持下，遊擊隊的政治暴力愈見擴大，使其自由之家在一九八九年後已屏除於自由國家之外，不過愈見貧窮的總體經濟，愈趨不公的所得分配，最終仍可能毀滅哥倫比亞已十分脆弱的民主體制。分裂且破碎的巴西政黨體制，讓行政部門難以在國會整合出支持的多數，以致直到一九九八年，文人有能力掌控軍事力量的法案才得以實現。

除了實際民主發展可供檢驗外，烏拉圭、智利與阿根廷在制度上有緩和府會衝突的設計的國家，人民的民主信念也較高，在二〇〇四年時，民主信念都超過50%，國內都有過半民眾認同民主的正當性。其餘沒有類似制度安排的國家，民主信念也不如上述三國高。比較特殊的是委內瑞拉，他沒有穩定的經濟成長，也沒有緩衝的政治制度，但卻有不低比例的民眾信仰民主。

最令人憂心的是這些國家人民對民主政治信任程度的下降。隨著南美地區經濟情每下愈況，民主正當性與初始調查年相比，除了半自由的委內瑞拉明顯上揚，智利小幅增加外，其餘國家都下滑了。十個受訪國家，只有四國有過半比例認同民主，但滿意民主政治過半比例連一個也沒有，這樣的調查結果，將不利這些國家民主的鞏固。

第四章 台灣民主鞏固研究

根據自由之家的報告，直到一九九六年的總統選舉，人民得以民主的方式選舉總統，台灣正式轉向民主。二〇〇〇年首度政黨輪替，我國政治權利得到自由之家最高等「1」的評價，自由之家認為，由於該年自由且公平的選舉，人民選擇讓國民黨下野，而國民黨也接受失敗的事實，將政權交予民進黨。二〇〇三年後，由於自由之家評分辦法有所更動，因此台灣在政治權利部分的得分又降為「2」，但整體評價仍為「2」分，代表我國仍是自由民主之國。¹⁴⁸二〇〇四年，我國在公民自由一項，得到最高等「1」分的評價，整體得分為「1.5」自由評定是「F」，但並無進一步資料解釋理由。¹⁴⁹

西元二〇〇〇年三月十八日的總統大選後，隨著扁政府上台，在短短兩年多時間，台灣經濟成長率急速下滑，外國資本裹足不前，失業率上升到歷史高點，影響所及，人民對政府的支持率從上任時的七成下降到二〇〇二年底的三成。¹⁵⁰雖然自由之家提到台灣已用了鞏固(consolidated)描述台灣民主現況，但應只是簡單描述台灣的民主深化程度。因此仍應以上一章所發現各項關於民主鞏固的制度與經濟條件為基礎，進一步分析台灣民主發展的方向。

¹⁴⁸ Freedom House, "Freedom in the World: Taiwan," <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/taiwan.htm>, 2005.5.20.

¹⁴⁹ Freedom House, "Freedom in the World: data," <http://www.freedomhouse.org/research/survey2005.htm>, 2005.5.20.

¹⁵⁰ 彭懷恩，《台灣政治發展》。台北：風雲論壇，民 92，頁 353-357。

第一節 台灣經濟表現

所謂的經濟表現，可以利用經濟發展水準、成長速率、通貨膨脹、貧富差距等表現來說明。

壹、經濟水準

根據國際貨幣基金(International Money Found, IMF)統計，我國一九九五至二〇〇四年每人平均國內生產毛額，大約維持在一萬二千美元至一萬三千美左右，變動不大（統計值如表4-1）。台灣長久以來在亞洲四個先進國家中排名第三，但二〇〇三年後，正式被南韓超越，退居第四。

表4-1：亞洲四國近十年每人平均國內生產毛額 單位：美元

國家	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
日本	42398	37356	34220	31222	35326	37455	32769	31241	33705	36574
PPP	22523	23674	24445	24355	24699	25893	26573	26874	27998	29905
新加坡	24205	25511	25526	21227	21198	23041	20774	21162	21765	24740
PPP	18865	19957	21289	20613	22185	24097	23540	24208	24495	26799
台灣	12414	12990	13345	12138	12969	13823	12479	12456	12530	13260
PPP	16049	17216	18484	19378	20571	22066	21975	22933	23911	25614
南韓	11469	12257	11473	7528	9557	10890	10180	11499	12635	14098
PPP	13073	14118	14881	13914	15345	16868	17808	19244	20078	21305

資料來源：IMF，<http://www.imf.org>，查詢日期：2005.4.24.

若將每人平均國內生產毛額以購買力平價重新估計，則台灣在一九九九年後，每人GDP平均換算為PPP值已突破二萬美元，二〇〇四年時超過二萬五千美元，在四個被國際貨幣基金列為亞洲先進國家中滿仍維持第三的排名。

貳、經濟成長

一九九〇年代中期以後，台灣經濟緩慢上升，股市也逐漸回到高點，但在一九九七年再到東南亞金融風暴衝擊，嚴重影響經濟安定，所幸台灣電子業表現突出，使經濟成長率始維持在6%左右。¹⁵¹

台灣在公元二千年首度政黨輪替，開啟民主政治新頁。不過緊接面臨的卻是一連串的經濟衰退。根據行政院主計處統計，台灣一九九二年至一九九九年經濟成長率平均達5.46%，二〇〇〇至二〇〇二年時下降至2.5%，衰退了百分之百，二〇〇一年時，還首度出現十年來的負成長(-2.22)，二〇〇二年(3.94)雖然回穩上揚，但仍不到九二至九九年的平均水準（見下表）。

表4-2：中華民國經濟成長率(1994-2004)

年份	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
數值%	7.11	6.42	6.10	6.37	4.33	5.32	5.78	-2.22	3.94	3.33	5.71

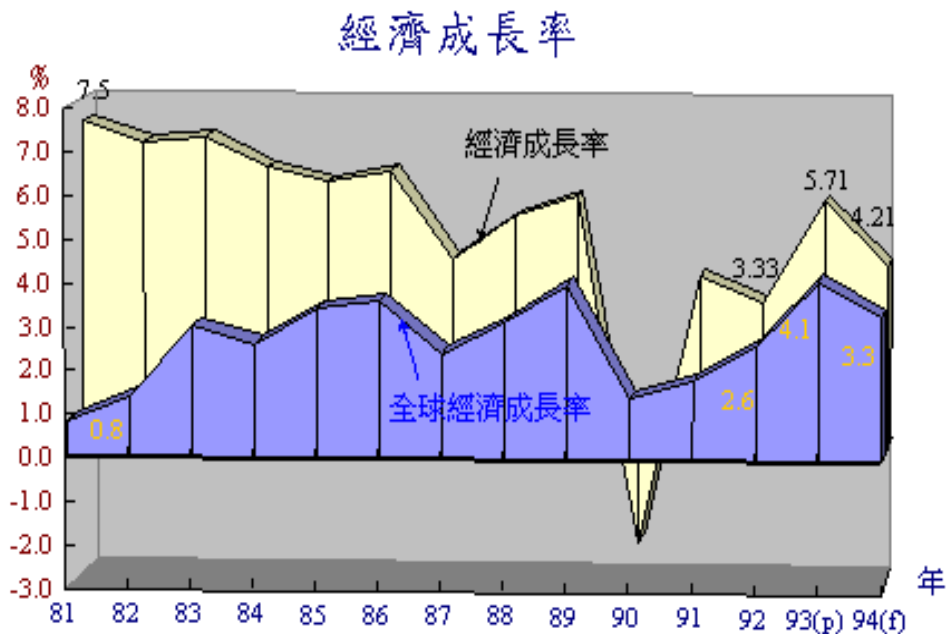
資料來源：行政院主計處，<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs8/world/gdprate.htm>，查詢日期：2005.4.24.

對照近年我國經濟成長與世界經濟情勢，台灣的曲線變化大致符合世界經濟變化，但在二〇〇一年時，卻有「超跌現象」（見

¹⁵¹ 于宗先、王金利，《台灣泡沫經濟》。台北：聯經，民 87，頁 266-271。

表4-3)。或許台灣近年經濟走弱與全球景氣不佳有關，但政府施政的不當與朝野對立也是關鍵因素之一。雖然近年經濟成長平均值仍屬正向，但逐漸趨緩的成長率，卻值得政府警剔。

圖4-1：我國經濟成長與全球經濟成長率比較



資料來源：同表4-2。

回顧二〇〇〇年國內政局發展，十月的核四停建案是影響最鉅。四月廿八日，林信義宣佈將成立核四再評估委員會的前夕，加權指數仍有八八二四點，九月三十日林信義提議停建核四及十月二十七日張院長宣布停建核四，均引發當日股價大幅下跌，至十二月二十七日指數已下挫至四、六一四點（跌幅47.7%），股票總市值減少四兆六、七八二億元；若加上企業損失等連鎖反應，人民財產大幅縮水可能高達十兆元。¹⁵²

¹⁵² 黃鎮台，〈核四案對台灣經濟之影響〉，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/TE/090/P/TE-P-090-002.htm>，民 94.5.19。

參、通貨膨脹

由南美洲各國民主經驗可知，高度通貨膨脹將不利民主存續，民主崩潰往往出現在高度通貨膨脹之後。觀察我國近十二年通膨率（見表4-3），大致維持在4.1%以下。一九九三至二〇〇二年平均通貨膨脹率僅1.77%，與南美任何一國十年平均都還要低，近五年平均更只有0.048%，近年甚至都在2%以下。值得注意的是，我國控制通貨膨脹率效果較南美國家為好，這應有利民主政治的存續與發展。

表4-3：中華民國年通貨膨脹率(1993-2004) 單位：%

年份	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
數值	2.9	4.1	3.7	3.1	0.9	1.7	0.2	1.3	-0.0	-0.2	-0.3	1.6

資料來源：行政院主計處，<http://www.stat.gov.tw/public/Attachment/53111572771.xls>,
查詢日期：2004.4.30.

肆、貧富差距

貧富差距對於拉丁美洲南美國家的民主鞏固沒有深刻影響。南美各國貧富差距控制較佳的國家，雖然民主發展也較穩定，但基尼系數變化的程度與民主表現不佳的國家差異並不明顯，而且貧國的收入分配反而較富國來得平均，以此觀點衡量我國民主化發展或許仍不夠精確。

根據行政院主計處公布資料顯示（表4-4），台灣貧富差距控制良好，一九九四年到二〇〇二年為止，基尼係數都在0.35以下，

近年雖然逐步攀升，但到二〇〇二年時，又稍微下降至0.345。不過吉尼係數值已逐漸靠近國際公認0.40的收入分配警戒水準，值得當政者注意。

表4-4：中華民國吉尼係數(1994-2002)

年份	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
數值	0.318	0.317	0.317	0.320	0.324	0.325	0.326	0.350	0.345

資料來源：行政院主計處，轉引自行政院新聞局新聞資料，<http://www.gio.gov.tw/info/taiwan-story/economy/down/table/table-11.htm>。政府每五年發表一次吉尼系數數據資料，因此2003與04兩年數值仍無法取得。

相較於另二個亞洲富裕的民主國家日本與南韓，我國貧富差距控制比日本遜色（1993年吉尼係數是 0.249）比南韓略優（2000 年吉尼係數0.358）。¹⁵³

第二節 台灣政治制度設計與民主鞏固

李帕特(Arend Lijphart)認為影響民主鞏固的憲政體制設計主要涉及兩部分，一是政府體制，另一是選舉制度。欲探討憲政體制的選擇對民主鞏固的影響，必須同時考慮這二種制度設計及其不同組合的影響。¹⁵⁴

任何一個有效運作的民主體制，必須克服民主治理的兩個基本難題：第一是如何調和衝突與整合矛盾；第二是如何在民主正當性與治理能力間建立有效的轉化機制。民主政治的本質就是將

¹⁵³ CIA: National Foreign Assessment Center, "The World Factbook," <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook.html>, 2005.5.27.

¹⁵⁴ 轉引自游盈隆，〈民主鞏固與臺灣憲政體制的選擇〉，收錄於游盈隆主編，《民主鞏固或崩潰》。台北：月旦，民 86，頁 52。

政治競爭與衝突制度化，適當的競爭與衝突是民主體所需要的，也是一個利益多元化的社會必然存在的現象。但是過於激烈的衝突與不擇手段的競爭，將使社會整合與政治協商難以進行，所以競爭必須受到民主遊戲規則與政黨競爭倫理的規範。¹⁵⁵因此適當的制度安排，有利化解衝突、建立正當性，使民主得以深化、鞏固。

一九九〇年代台灣憲政體制問題是在民主轉型的大環境脈絡中逐漸浮現出來的。其中以現行中央政府體制與轉變中的政黨與政黨體系問題最重要。所謂現行中央政府體制，是指在一九四七頒布執行的中華民國憲法基礎上，歷經一九九〇年代數次修憲後的中央政府體制。這一體制究竟屬與何種體制，台灣學界長期爭論不休。¹⁵⁶

中華民國憲法在動員戡亂時期是被臨時條款所限制，一旦動戡時期結束、臨時條款取消後，憲法回歸原狀，相當程度上帶有內閣制色彩。但從一九九一年開始的修憲，基本上擴張了總統權力，使總統在面對內閣與國會時取得了一個有利的地位。¹⁵⁷經過一九九〇年代六度修憲，增修文對總統所賦予的職權已使總統享有的權力大幅度增加。由於總統直選產生，使其權力正當性大增，加上總統提名行政院長無須立法院同意，使我國憲政體制朝向「雙首長制」傾斜。依修憲規定所成立的國家安全會議中，總統為國家安全會議主席，此會議包括行政院長等重要部會首長，這使我國總統地位不能視為無權的虛位元首。¹⁵⁸

¹⁵⁵ 同註 138，頁 156。

¹⁵⁶ 游盈隆，〈民主鞏固與臺灣憲政體制的選擇〉，收錄於游盈隆主編，《民主鞏固或崩潰》。台北：月旦，民 86，頁 58。

¹⁵⁷ 吳玉山，〈俄羅斯轉型：1992-1999〉。台北：五南，民 89，頁 131。

¹⁵⁸ 轉引自彭懷恩，《中華民國政治體系》。台北：風雲論壇，民 92，頁 185。陳春生，《中華民

憲法規定行政院為國家最高行政機關(第53條),而行政院又對立法院負責(第57條)。這兩項就是總理領導內閣並對國會負責的清楚表示。雖然在一九九七年修憲後,行政院長的任命已經完全掌握在總統手中,立法院無從杯葛,但是這並沒有改變憲法第五十三與五十七條規定。另外在行政院向立法院負責的部分,第四次修憲又加上了立法院可以對行政院提出不信任案,如獲得通過,則行政院長必須辭職的規定,這就更強化了行政院向立法院負責的原則(增修條文第3條)。¹⁵⁹

隋杜卿依照杜瓦傑(Maurice Duverger)對雙首長制的界定,認為我國總統經由直選產生、且握有可觀權力、可以任免行政院長、行政院向立法院負責等特點,將我國歸類為雙首長制政府類型。¹⁶⁰

林佳龍更精確地把台灣中央政府體制歸類為休葛特與柯瑞定義下的「總統—議會制(president-parliamentarism)」。這個政體特色是:(一)、總統的直接民選;(二)、總統任免內閣閣員;(三)、內閣閣員受制於國會的信任;(四)、總統有解散國會的權力或有立法權,或者兼有這兩種權力。¹⁶¹

相較於雙首長制的另一次類型:「總理-總統制(permier-presidentialism)」,當總統失去國會支持而國會本身能夠形成有效的多數時,憲政體制向內閣制移動並不會遭遇太大困難。主因是內閣權力來源與存續皆取決於國會的信任,總統即使

國憲法原理》。台北:明文,民87,頁294-295。

¹⁵⁹ 同註156,頁134-135。

¹⁶⁰ 隋杜卿,《中華民國的憲政工程:以雙首長制為中心的探討》。台北:韋伯,民90,頁128。

¹⁶¹ 同註106,頁29-30。

在憲法上掌有一些權力，並無太大空間可以介入政府的日常運作。總統不得不退而扮演國家元首(head of state)的角色，而由總理單獨擔任政府首長(head of government)。總統-議會制在遭遇分裂政府時，因為總統和國會皆有權影響內閣的任命與(或)解散，總統和國會之間的權力鬥爭極可能導致政府癱瘓。¹⁶²

根據我國憲法規定與憲政實例，及綜合上述各學者研究結論，應能確定我國中央政府體制為雙首長制，在休葛特與柯瑞對此制更細微的分類下，是屬於「總統-議會制」。確定我國中央政府體制後，往後將同樣以前一章分析拉丁美洲國家政治體制的各面向切入探討，我國各種政治制度安排對民主鞏固的關係與影響。

壹、總統權力

由於我國屬於總統一議會制，總統掌握了行政院長去留，因此憲法未賦予總統的權力，仍可透過行政院長執行，因此二人的權職可以視為由總統獨占的權力。

一、立法權力部分：

(一) 法案包裏否決權，增修條文第三條第二款中規定了我國總統的覆議權：「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案、如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內做成決議。如為休會期間，立法院應於七日內

¹⁶² 林佳龍，〈導讀：半總統制、多黨體系與不穩定的民主〉，收錄於曾建元等譯，Matthew S. Shugart、John M. Carey 著，《總統與國會：憲政設計與選舉動力》。台北：韋伯，民 91，頁 xi-xii。

自行集會，並於開議十五日內做成決議。逾期未決議者，則原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上維持原案，行政院長應即接受該決議。」有關這一項行政與立法關係的規範，我國在這項得到1分。

（二）法案部分否決權，我國憲法增修條文僅規定「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案、如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。……。」並無關於條文否決，因此我國行政部門對立法部門並無部分否決權，因此該項得分為0。

（三）法規命令權，依據一九九七年憲法增修條文第二條第三款規定：「總統為避免國家或人民遭遇緊急為難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發佈緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發佈命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」憲法三十九條也賦予總統宣布戒嚴的權力，唯在國家遭逢戰爭、內亂或特別事變時才得以發布。由規定中來看，總統二項憲法給予的權限，都受到限制，我國在此項得到1分。

（四）立法提案權，憲法五十八條第二項規定，行政院有向立法院提出法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案、及其他重要事項之權。不過立法院各黨團或立委個人也可以提交自己的版本與行政院版進行表決。因此在提案權上，會受到國會無限制的修正，得分1分。

（五）預算提案權，行政院依照憲法向立法院提出預算案，但立法院的職權受到憲法第七〇條限制，對行政院所提預算案，

不得為增加支出之提議。再依據大法官釋字391號解釋，立法院僅就總預算案中作逐條增刪修改，不能在項目中移動增減及追加、刪減原預案之項目。¹⁶³預算提案權上，行政部分可得3分。

(六) 提請公民複決權，我國憲法未賦予總統或行政院長此項權力，公投法規定對法律的創制與複決權，發動權也不在上述二者手上，因此得分0。

二、非立法權部分：

(一) 組成內閣，憲法增修條文第三條中規定：「行政院長由總統任命之。行政院長辭職或出缺時，在總統未任命行政院長之前，由行政院副院長暫行代理。」在此條規定中，總統取得了不須經由國會同意而任命行政院長的權力。

一九九七年九月，李登輝根據憲法增修條文，直接任命蕭萬長為行政院長，而所領導的內閣，一直執政到二〇〇〇年五月陳水扁就任總統，共計三十二個月。陳水扁就任總統之後以「全民政府」為號召，任命唐飛為第一任行政院長。由於唐飛為國民黨員，也曾在國民黨內閣中擔任國防部長，儘管國民黨未反對陳水扁的任命案，卻也不敢以不信案回敬。直至唐飛辭職，陳水扁任命張俊雄為行政院長，仍未得到國會支持。張內閣執政時期完全貫徹陳水扁總統的意志及政策，當時雖有核四等案，受國民黨委員的強烈杯葛，但張俊雄所領導之內閣仍舊執政到二〇〇二年，因國會改選而總辭。其後陳水扁再任命游錫堃為行政院長。¹⁶⁴儘

¹⁶³ 陳新民，《中華民國憲法釋論》。台北：三民，民90，頁540。

¹⁶⁴ 岳宗明，《半總統制與政治穩定之比較研究：法國、俄羅斯、南韓與我國》，碩士論文，東海大學政治系，民91.6，頁62-63。

管泛藍在二〇〇一與〇四年兩度贏得國會過半席次，並要求陳水扁依照憲法精神仿照法國進行左右共治，¹⁶⁵但在二〇〇四年底，陳水扁任命謝長廷組閣情況下，泛藍仍無置喙的餘地，可見總統在任命行政院長上，的確有著國會無法（或無力）干涉的權威。在組成內閣上，總統可以獲得4分。

（二）組成內閣職務，憲法增修條文僅規定行政院長的任命方式。憲法五十六條規定了行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院長提請總統任命。二者文都未明指免職方式為何，但九七年後，除了請辭獲准的唐飛，每一任行政院長都是在立法院改選或新總統就任下換人，繼任人選在立法院無從干涉下，應是總統屬意之人。儘管總統屬意之人才能出任閣揆，要總統主動免除他的職位的機會雖然不大，但仍有可能發生。在這一項非立法權得分上，可得到分4分。

（三）國會譴責權，憲法增修文第四條第二項第三款：「立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院長應於十日內提出辭職。並得同時呈請總統解散立法院，不信任如未獲通過，一年內不得對同一行政院長再提不信任案。」這樣的規定讓總統擁有2分的非立法權限。

（四）解散國會，一九九七年通過的增修條文第二條第五款中規定：「總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。但總統於戒嚴或緊急

¹⁶⁵ 唐孝民，〈組閣呼聲，藍營發酵〉，《聯合晚報》，民 93.12.12，版 2。

命令生效期間，不得解散立法院。立法院解散後，應於六十日內舉行立法委員選舉，並於選舉結果確認十日內自行集會。」很顯然總統無法任意解散立法院，除非立法院也表決通過倒閣案時，總統才能發動解散權，因此只能得到1分。

綜合各項立法與非立法權力得分後，依休葛特與柯瑞的總統立法與非立法權力評分標準總合最高得分40下，我國總統估計可得17分，詳細得分整理如表4-5：

表4-5：中華民國總統權力評分表

評估項目		1997修憲後
立法權力	小計	6
法案包裹否決		1
法案部分否決		0
行政命令權		1
立法提案權		1
預算提案權		3
提請公民複決權		0
非立法權力	小計	11
組成內閣		4
解除內閣職務		4
國會譴責權		2
解散國會		1
總計		17

資料來源：筆者自行整理。

與南美洲國家相比，我國總統權力約略與烏拉圭、秘魯與委內瑞拉相等，較智利、巴西與巴拉圭小，但比哥倫比亞、阿根廷、玻利維亞、厄瓜多爾大。

貳、政黨體系

民進黨於民國七十五年九月成立，並於同年十二月初參與中央民代選舉，獲得百分之二十二之選票，且在數個選區都搶得最高票。¹⁶⁶這樣的結果等於正式宣告我國進入政黨政治時代。

在民主化之前，台灣的政黨體系是薩托里所稱的霸權一黨制 (hegemonic one-party system)，也就是國民黨一黨壟斷的體制。到了民國八〇年代末民主化之後，逐漸出現了兩個主要的陣營：國民黨和由黨外所衍生出來的民進黨。於是台灣開始向兩黨制發展。在整個九〇年代當中，雖然國民黨內部出現了各種流派，並且在民國八十二年發生了新國民黨連線出走的事件，而帶來了執政黨的分裂，但是由於以新國民黨連線為基礎所建立的新黨力量有限，所以並沒有將台灣帶入三黨政治。在民進黨的方面，由於黨內派系間相互承認、相互妥協的互動模式有效化解了許多內部的紛爭，而國民黨的持續強大又使得民進黨的支持者強烈要求反對陣營不可分裂，因此民進黨基本上維持了內部的統一，而建國黨的出現對於民進黨的影響遠小於新黨對於國民黨的衝擊。所以在民國八〇年代，台灣一直維持了它的兩黨制。

在民國八十七年的立法院選舉當中，國民黨鞏固了它的地位，而新黨則大幅度地失血。和八十四年的立院選舉比較起來，國民黨的得票率維持在46%，而新黨則從13%下跌了6個百分點。新黨對於國民黨的挑戰不復存在，兩黨制也因而更加鞏固。此後在八十九年所舉行的總統選舉造成了國民黨內部的第二次的分

¹⁶⁶ 同註 150，頁 342。

裂。前台灣省長宋楚瑜獨立參選的影響延續到選後，結果是成立了親民黨。國會中一批國民黨議員和少數的新黨議員選擇加入了親民黨，使得這個新政黨在國會中掌握了17席，規模接近全盛時期的新黨。由於有宋楚瑜的領導，以及許多國民黨高級幹部和立法委員的加入，親民黨所代表的意義是國民黨核心的分裂。又由於宋楚瑜在總統大選當中只以些微的差距敗給陳水扁而大幅度地超越了國民黨的連戰，因此親民黨又代表國民黨支持群眾的分裂。從這兩個意義說起來，親民黨對於國民黨的衝擊大於當年的新黨。此一衝擊透過九十年的立委選舉完全呈現出來。由於親民黨在國會大選中獲得了18.57%的選票，以及在國會中獲得46席，因此成為中華民國的第三大黨。其勢力約為國民黨的三分之二、民進黨的二分之一。在民國九十年十二月所舉行的立法院選舉對於中華民國的民主發展產生了一個極其重大的影響，那就是台灣的政黨體系正式進入了多黨制。¹⁶⁷

依照「有效政黨數(effective number of parliamentary)」指標(各政黨在國會中所擁有的席次率為計算標準)來檢視自國會全面改選以來歷次立委選舉所造成立法院中的政黨分化(party factionalization)程度。

從表4-6來看，在民國八十四年第三屆立法委員選舉後，台灣的有效政黨數是2.54，比三年前的2.19上升，原因就是新黨的出現。八十七年第四屆立院選舉後，新黨式微，有效政黨數下降到2.46。可是接下來的總統大選使得國民黨分裂，親民黨在選後出現，有效政黨數又上升為2.76，表示政黨體系比較分裂。不過由於在八十九年底民進黨政府宣佈停建核四後，國、親、新三黨的

¹⁶⁷吳玉山，〈多黨制、聯合內閣與中華民國的民主發展〉，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-065.htm>，民 94.5.16。

泛藍軍出現整合的態勢，因此在第五屆立委選舉前，如果將泛藍軍的國親新三黨視為一個準聯盟，有效政黨數就僅有2.06。然而到了九十年國會大選之後，由於親民黨的興起，和台聯黨的出現，有效政黨數首度超過3。這是從未有過的情形。¹⁶⁸

民國九十四年底，立法委員選舉後，親民黨席次大幅下降，台聯也少了一個席位，而民進黨與國民黨在席次上仍有增加。而以政黨形式首度參選的「無黨團結聯盟」也有所斬獲。在這次選舉後，有效政黨數下降為2.77。

表4-6：中華民國政黨體系評估表

時間	有效政黨數	政黨體系
81年12月	2.19	兩黨
84年12月	2.54	兩黨
87年12月	2.46	兩黨
89年 5月*	2.76	兩黨
89年11月*	2.06	兩黨
90年12月	3.48	多黨
93年12月	2.77	兩黨

資料來源：81年至90年來自吳玉山，〈多黨制、聯合內閣與中華民國的民主發展〉，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-065.htm>。93年資料來自中選會，無黨籍視為一個單位，數據由作者自行統計。
 *89年5月親民黨成立，因此有效政黨上升；同年11月，在野聯盟成立，國親新三黨視為同一單位計算。

我國政黨體系的走向主要受到「意識型態差異」與「選舉制度的影響」。台灣內部對於國家認同的分歧，使統獨立場形成光譜對立的兩極，若再加上現實主義與理想主義的因素，就會在統獨

¹⁶⁸ 吳玉山，〈多黨制、聯合內閣與中華民國的民主發展〉，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-065.htm>，民 94.5.16。

的各自政治立場中，再分為二，這就變成多元政黨體系的內在動力。台灣的國會選舉是採取複席單記不可讓渡 (single non-transferable vote, SNTV) 的緣故，加上全國不分區政黨比例代表的規定，讓小黨有了生存空間。¹⁶⁹

民國九十三年八月，立法院通過憲法修正案，主要針對立委選舉制度與國會規模進行改革。修憲草案中，有關立法委員選舉制度改革的内容整理如下：¹⁷⁰

一、立法委員席次減半，自第七屆起從二百二十五人減為一百一十三人。

二、自由地區直轄市、縣市選出七十三人；依各直轄市、縣市人口比例分配，每縣市至少一人；並按應選名額劃分同額選舉區選出之。亦即區域有七十三個單一名額選區。

三、自由地區平地原住民及山地原住民各三人。亦即平地原住民、山地原住民分為二個應選三名之選區。

四、全國不分區及僑居國外國民共三十四人，依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之；各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一。全國不分區、僑居國外國民現分為二個選區，以後合併為一個選區。立委任期自第七任起由三年改為四年。

¹⁶⁹ 彭懷恩著，《中華民國政治體系》。台北：風雲論壇，民 92，頁 154。

¹⁷⁰ 謝相慶，〈單一選區畫分及其政治效應〉，「2004 年台灣政治學年會」，義守大學主辦，高雄，民 93.12，頁 2。

從條文看，區域立委七十三人將採單一選區制，又依現行選罷法之規定，以候選人得票比較多數者為當選。這就是所謂「相對多數決」或「最高票者當選制(first-past-the-post, FPTP)」。

全國不分區與僑選三十四人採政黨名單比例代表制產生，依政黨選舉票之得票比率分配。選民投票時可領到政黨選舉票與候選人選舉票，就是所謂「兩票制」；兩者分別計算，就是所謂「並立制」。現行我國選罷法規定，政黨比例代表制係採「黑爾商數(Hare quota)最大餘數法」，得票比率跨越5%門檻的政黨有權分配名額。修憲草案沒規定平地原住民及山地原住民各三人如何產生，謝相慶認為仍維持現行亦即「單記非讓渡式投票法」。

新制度的政治效果大致有利大黨生存，不利小黨發展，我國未來政黨體系將朝二黨制方向進行。謝相慶認為，單一名額選區只有得最高票者當選，有利大黨不利小黨。實施後，親民黨、台聯、新黨等中小型政黨以及無黨籍候選人，除非能在特定選區取得局部優勢而當選，否則將無法在單一選區獲得議席。泛藍、泛綠政黨或可藉此機會合併。單一名額選舉，政黨間的競爭態勢很重要，如泛藍或泛綠無法整合出一位候選人，或國民黨、民進黨提名擺不平，導致有人違紀參選，分裂的一方，將處於不利局面，甚至導致政黨解組。此制實施後，若依照日本經驗，小選區候選人都依賴後援會、企業界、地方有力人士等，進行競選活動，強調地區事務，距離政黨與政策本位的選舉很遠。至於比例區，政黨競爭態勢明確。由於政黨比例代表名額僅占30%，單一選區最大黨應有取得立法院過半席次的機會。¹⁷¹

¹⁷¹ 同上註，頁 29。

參、選舉時程與規則

中華民國憲法增修文第二條規定，我國總統選舉採相對多數決制產生，任期四年，連選得連任一次。立法委員部分規定於增修條文第四條，任期三年，連選得連任。因此二者每隔十二年才有機會在同一年改選，但儘管在同一年舉辦，總統在年初投票，立委在年底改選，兩者相差了近九個月。執政黨想藉總統衣尾效應達到一致性政府目標，受限於法律規定，難度較高。以二〇〇四年為例，年初陳水扁以過半得票連任，年底立委選舉泛綠席次卻仍無法過半，國會裡藍大綠小的局面仍難撼動。

二者不一致的改選時程，直接影響了內閣的任期。行政院任期依據大法官會議第三八七號解釋，行政院應於立法委員任期屆滿改選後第一次集會前，提出內閣總辭。即行政院長任期應與立委相同。而大法官會議釋字第四一九號第二項解釋也闡明，「行政院長於新任總統就職時提出總辭，係基於尊重國家元首之禮貌性辭職，並非憲法之義務。」同一解釋的第三項也表示立法院「咨請總統儘速重新提名行政院長，…也僅屬建議性質，對總統並無憲法上拘束力。」¹⁷²自一九九六年後，新總統上任後，閣揆基於對元首的尊重，皆提出總辭，因此內閣隨總統任期結束而改組，已成為一種慣例。

我國總統與立法院各項選舉規則與時程整理如表4-7。不一致的選舉時程，以及接近多黨的政黨型態，台灣政黨輪替後至今，都呈現分立政府型態。在野不停指責執政黨執政無方，執政黨也

¹⁷² 同註 169，頁 199。

以在野扯後腿回應，產生責任不清的狀態。

表4-7：中華民國總統與國會選舉制度與時程

	總統		國會	
	1996-2008	2008	1996-2008	2008
選舉制度	相對多數決	相對多數決制	混合制(單記不可讓渡與政黨名單比例代表制)	混合制(單選區相對多數決制與政黨名單比例代表制)
任期(年)	4	4	3	4
連任規定	連選連任一次	連選連任一次	連選連任	連選連任
改選日程	到任前三個月改選(三月底改選)	到任前三個月改選(三月底改選)	到任前三個月改選(十二月底改選)	到任前三個月改選(十二月底改選)
備註		下次於2008年初改選		下次於2007年底改選

資料來源：筆者自行整理。

擁有龐大實權的中華民國總統，儘管能逕行組成少數政府，但結果是政令不出行政院大門，甚至各項法案都只能依照在野版本通過，行政部門想要有所做為時，卻陷入核四案上的違憲措施，還引發立法委員連署罷免總統，讓陳水扁總統不得不親上電視向國人與國民黨主席連戰道歉。¹⁷³

關鍵的制度安排是如何有效促成中華民國一致性政府出現。第三章的結論雖可提供台灣為參考，畢竟台灣屬於雙首長政府類型，而非總統制。當總統任命行政院毋須來自立法院核可時，少數政府將可能不斷出現。少數政府的出現，也是不穩定雙首長制的根源。¹⁷⁴

¹⁷³ 蔡慧蓉，《政黨輪替與「全民政府」：民主鞏固或反挫？》，碩士論文，東海大學政治學系，民92.6，頁83-119。

¹⁷⁴ 同註157，頁157-161。

穩定的雙首長制，與弱權總統（任命總理需國會同意）、兩黨體系有關，二者的組合，可以保證一個多數政府的出現，在學者分析下，皆是穩定級數較高的狀況（見表4-8）。強權總統（可恣意任命總理）與多黨體系，無法保證一致性政府出現，穩定級數最低。而強權總統與兩黨體系，只有在總統與國會多數同黨時才能穩定（級數4），否則穩定級數也是低的（級數7）。¹⁷⁵

表4-8：雙首長制與政治穩定

總統權力	政黨體系	府會關係	穩定級數	個案
小	兩黨	一致	1	法國非共治時期 南韓(1980-1988, 1990-1992)
小	多黨	一致	2	非共治時期的芬蘭與後共波蘭
小	兩黨	分立	3	法國共治時期、南韓(2000-)
大	兩黨	一致	4	台灣(李登輝時期)
大	多黨	一致	5	
小	多黨	分立	6	南韓(1988-1990, 1992-2000)
大	兩黨	分立	7	台灣(2000陳水扁贏得總統大選後)
大	多黨	分立	8	俄羅斯、台灣(2001年國會改選後)

資料來源：筆者根據吳玉山，《俄羅斯轉型：1992-1999》。台北：五南，民89，頁126。岳宗明，《半總統制與政治穩定之比較研究：法國、俄羅斯、南韓與我國》，碩士論文，民90，頁103。

今年通過的憲法修正案中，立委單一選區相對多數決選制與總統的相對多數制的配合下，將有利兩黨競爭的政黨型態形成。未來若形一致性政府，則我國政治將可獲得穩定，但多數若無法形成，卻是極不穩定的將況。因此關鍵仍是立法院對行政院長的同同意權，如此才能保證一致性政府的出現，穩定級數也至少能維

¹⁷⁵ 同上註，頁126。

持在3以上。

我國選制改革後，未來國會議員素質如何，至今仍屬未知。謝復生認為，採用日式的混合制，若比例代表席次不夠多，比例代表性就會降低，對解決金權、暴力等問題，效果也會打折。¹⁷⁶若無法有效凝聚黨紀，未來只要收買地方派系型的立委，即可倒閣，我國政局將更不穩。因此選制改革與行政院對閣揆同意權，應配套改變，才是最佳選擇。

第三節 台灣民主正當性

根據「東亞民主化與價值變遷」跨國比較研究計畫調查結果顯示，在二〇〇〇年政權輪替後，台灣民眾對於民主制度優越性的信念，也就是說對於民主正當性的信念，出現明顯的鬆動跡象。該調查在一九九九年年中進行全島性調查時，有超過五成(54%)受訪者同意「無論怎樣，民主體制總是比其他政府體制來的好」。相同問題到了二〇〇一年，只有不到五成(43%)的民眾同意這種看法，在短短兩年內下跌了11%（參見表4-9）。在這兩次全島性訪問調查中，也發現台灣眾對於「民主在我國實施的情形」表示滿意的比例，在一九九九年接近六成(59%)，到了二〇〇一年，比例大幅下降甚至不到五成(46%)，兩年間滑落了13%。¹⁷⁷

¹⁷⁶ 謝復生，〈對國會選舉制度改革的幾點建議〉，收錄於蘇永欽主編，《國會改革：台民主憲政的新境界》。台北：新台灣人，民90，頁12。

¹⁷⁷ 朱雲漢，〈台灣民主發展的困境與挑戰〉，《台灣民主季刊》，第1卷，第1期，民93.3，頁148-149。

表4-9：台灣民眾對民主優越信念的變化

單位：%

年	民主體制總是比其他政府體制要來的好	有些情況下威權的政府比民主體制來的好	對我來說民主體制與非民主體制都一樣	滿意民主程度
1999	54	12	17	59
2001	42.8	24.2	23.4	46
2001-2003	43.7			48.7

資料來源：朱雲漢，〈台灣民主發展的困境與挑戰〉，《台灣民主季刊》，第1卷，第1期，民93.3。Larry Diamond, Doh Chull Shin, Yun-han Chu, “How East Asians View Democracy,” paper presented at the How East Asians View Democracy: The Region in Global Perspective, Taipei, Taiwan, Dec. 2003。

至於民眾對於民主運作情況的評價，根據二〇〇一年的比較調查研究，台灣對於民主實施情況感到「非常滿意」與「滿意」的比例合計不到五成（只有47.9%）。

胡佛、朱雲漢與張佑宗等人在2001-2003年間，調查東亞七國與地區人民民主信念。所有受測國家裡，最支持民主的國家是泰國(84.30%)其次是日本(78.50%)，台灣僅不到五成民眾支持民主(43.70%)，是七國中最低。而反對威權的比例，以韓國的65.10%最高，日本(55.20%)其次，香港(50.10%)第三，台灣(50.00%)第四。¹⁷⁸民主滿意度也只有48.7%。¹⁷⁹

戴蒙(Larry Diamond et al.)等人研究發現，台灣已有超過八成的人認為目前身處的體制是民主的（60.9%認為是有限民主，22.7%認為是先進民主）；接近九成民眾認為台灣將更民主（5.4%

¹⁷⁸ Yun-han Chu, Yu-tzung Chang and Fu Hu, “Regime Performance, Value Change and Authoritarian Detachment in East Asia,” paper presented at the How East Asians View Democracy: The Region in Global Perspective, Taipei, Taiwan, Dec. 2003, pp. 5-6.

¹⁷⁹ Larry Diamond, Doh Chull Shin, Yun-han Chu, “How East Asians View Democracy,” paper presented at the How East Asians View Democracy: The Region in Global Perspective, Taipei, Taiwan, Dec. 2003, p. 11.

認為正過渡至有限民主，2.0%認為已轉向先進民主，82.2%認為台灣有鞏固的民主(democratic persistence))¹⁸⁰

民眾對於民主體制優越性的信念偏低，以及對於民主的實際運作情況滿意度滑落的現象，也在民主機構信任指標上得到印證。在台灣民眾對於多個在民主體制運作中扮演核心功能的機構或行動者的信任度中，最無法獲得信任的是政黨，超過三分之二的民眾對於政黨「不太信任」或根本「非常不信任」，信政政黨的比例只有16%。立法院也是一個普遍不獲民眾信任的機構，表示信任的受訪者不到二成，不信任的比例（「不太信任」與「非常不信任」）卻高達65%。

朱雲漢研究認為，台灣近年民主正當性評價下降有四項主因，一是民主實質內涵沒有明顯進步，甚至在某些領域還有倒退跡象。例如檢調單位搜索媒體、國安體系的公務人員忠誠調查、限制高科技人材赴中國大陸任職等。第二是民主制出現政治市場失靈現象。目前我國憲政體制設計、立委選舉制度、政治衝突模式、政黨體質與多黨分立形勢，導致無法確保行政權產生必須獲得明確多數民意支持，同時也無法確保競爭機制可以發揮匯集民意、並將民意的多數取向轉化為明確政治託付。第三，政治體制回應挑戰的能力明顯下降。第四，金權政治愈演愈烈，政治制伸張公平正義的威信下降。¹⁸¹

上述各項因素產生之因應對我國制度不保證多數統治的缺失。立委選制的缺失，讓民意代表問政偏激，在少部分「深色」選民支持即可當選的現實誘惑下，民意代表不再理性問政，立法

¹⁸⁰ Larry Diamond, Doh Chull Shin, Yun-han Chu, op. cit., pp. 5-9.

¹⁸¹ 同註 137，頁 153-155。

也放棄專業，只以意識型態為首要考量。

加上行政院長的任命毋須立法院的同意，也讓少數政府有存立的空間。¹⁸²所有的爭議就在行政與立法間民意的落差中出現。在國會選制變革，二黨制形成後，或許更有利一致性政府出現，也能減少可能的紛爭與衝突。

第四節 小結

本章從經濟層面、政治制度與人民民主信念等三方面，探討台灣在邁向民主鞏固路途中所遭遇的困難。台灣每人國內生產毛額以購買力平價換算估計值，在一九九九年時已超過二萬美元，二〇〇四年時突破二萬五千美元，在IMF所列29個先進的經濟體中排名第22位。¹⁸³學者戴蒙研究，未曾有經濟水準程度如台灣的民主國家，發生民主崩潰。¹⁸⁴一九九〇年代以後，台灣的經濟成長趨緩，由8.0%左右一路下滑，二〇〇一年時首度出現負成長，對於民主發展有不良影響。但隔年經濟情勢即趨穩定，二〇〇四年成長率又突破5.0%。台灣經濟成長近十年平均為4.5%，呈現穩定且緩步的上升，與拉美的低度與不穩定的成長相較，台灣的現況是較理想的。

台灣在通貨膨脹與貧富差距方面，都能控制得宜，未出現如

¹⁸² 李俊達，〈我國少數政府存立之因：倒閣不可能性之探討〉，碩士論文，東海大學政治學系，民 92，頁 124-125。

¹⁸³ 根據國際貨基金的資料，29 個先進經濟體依照排名如下：盧森堡、美國、挪威、愛爾蘭、冰島、丹麥、加拿大、瑞士、奧地利、香港、比利時、日本、奧洲、芬蘭、荷蘭、英國、德國、義大利、法國、新加坡、台灣、西班牙、紐西蘭、南韓、以色列、希臘、塞浦路斯、葡萄牙。資料來源，IMF，<http://www.imf.org/external/index.htm>, 2005.5.20.

¹⁸⁴ Larry Diamond, op. cit., pp. 221-222.

南美洲國家高度通脹的現象。儘管本文的研究無法以貧富差距來解釋或預測民主鞏固或崩潰的可能性，不過台灣的貧富差距小，基尼係數僅0.35左右，對於民主發展，仍應視為是正面助益。

政治體制方面，可連選連任一次且擁有龐大實權的總統，對於民主運作將有不利影響。尤其，台灣接近多黨制的政黨體系與無法同時改選的行政立法部門，讓新當選的總統，可能無法得到國會多數支持，也容易出現新舊民意的衝突，對於政治安定有不利的影響。

二〇〇〇年政黨輪替後，總統不顧國會多數，逕自任命自己屬意的人選擔任行政院長，導致一連串政治惡鬥與政黨齟齬。如同上一章提到，「總統在國會中無多數支持力量，總統立法影響力會被邊緣化下，容易有違憲行為。」二〇〇〇年，行政院長在未取得國會認可下，就宣布核四停建，最後被大法官宣布違憲，正是一例。之後的工時案、財畫法覆議案，也是行政部門無法獲得立法部門支持，行政院又執意推動，造成政府空轉的惡例。

好消息是新國會選制通過後，將有利朝兩黨制方向移動。立委任期延長四年後，立委將比總統提早三個月改選。這樣的制度組合或許更有利產生一致性政府。但依舊是負面的消息是，從政人物仍未感受到國會對行政院長同意權的重要性。

曼瓦寧也認為，穩固的民主政治與經濟、政治表現(political performance)有關；劇烈的經濟衰退會造成民主治理失序。無論政府是否該為經濟蕭條負責，但人民一定怪罪在政府身上。台灣的經驗顯示，政治因素愈來愈重要，當經濟型塑支持民主。愈多人滿意民主運作的成果，就愈多人信任關鍵的政府部門，尤其是決

定性的體系愈民主，就愈有支持民主的可能。¹⁸⁵

表4-10：台灣民主鞏固有利及不利因素

項目	細項	有利因素	不利因素
經濟面	經濟水準	高，(超過6100美元)	
	經濟成長	持續上升	成長趨緩
	通貨膨脹	低	
	貧富差距	低	有擴大趨勢
政治制度面	總統權力		大(還可任命行政院長)
	政黨	憲改後，有利兩黨制產生	多黨制
	任期		得連任一次
	總統與國會改選時程	憲改後，二者同年改年。	憲改後，二者時程仍不一致。
社會面	民主信念		低，持續下降
	對民主滿意度		低，持續下降

資料來源：筆者自行整理。

透過表4-11，在經濟方面，台灣的表現顯然比拉丁美洲國家優異。IMF分類下世界上最富有的29個政體中，獨立的國家只有新加坡的自由程度評價為「PF」，另一個被評為「PF」的是香港，其餘國家，皆為代表自由民主的「F」。

持續的經濟成長、低度的通貨膨脹、適當的貧富差距，各項穩定的經濟指標，也將有利民主存續。在各項利多下，也存在著一些風險。逐漸趨緩的經濟成長、瀕臨警界值的貧富差距，都可能危害台灣這個新興的民主政體。

¹⁸⁵ Larry Diamond, op. cit., pp. 222-223.

政治制度上，強權與可連任的總統，由拉美的經驗可知與易崩潰的民主有關，多黨與不一致的改選時程也不利政治穩定。透過二〇〇五年憲改，我國將有二黨制出現的制度誘因，同年改選的行政與立法部門，也有利一致性政府出現，這些變革都是有利民主鞏固的制度變遷。

隱憂來自總統可以逕行任命行政院長。儘管二黨制與縮短的改選時程，有利總統與總統所屬政黨或聯盟成為國會多數黨，但卻無法保證每次選舉都能產生一致性政府。每下愈況的民主信念與低迷的民主滿意度，是台灣各項指標中最不利民主的。在憲政改革之後，兩項指標是否因此回升，仍待時間觀察。

第五章 結論

第一節 研究摘要

本論文共分五章，在緒論提出本文的「研究動機與目的」、「研究方法」及「研究架構與章節安排」，在第五章結論則將先對前四章的內容作一簡要說明，然後再針對推論的結果綜合論述，並於本章最後提出本文的重要發現以及具體建議。

第二章針對民主鞏固的理論與探討，共分四節：第一節討論民主政治的基本理論與意涵，從狹益的觀念到廣泛的概念，論述民主政治的各種型式，以及民主政治下各種社會與政治的特徵。第二節討論民主鞏固的意涵。綜合眾學者的看法與研究後，可以定義民主鞏固為代表著民主政治制度的確立，以及社會對民主信仰的共識已獲建立。第三節綜合分析各家學者提出的民主鞏固要件。學者認為，行為上，有利民主鞏固來自人民對政府的支持，以及政治精英對於遊戲規則的尊重。經濟上，穩定與持續成長的經濟環境，占有重要地位。制度上，內閣制政府類型比總統制政府類型有利民主生存。學者還舉出一個易於觀察的憲政經驗，就是是否出現兩次和平的政黨輪替。他們認為，能有二次的政權替換，意涵著政治精英與一般大眾都能忠於民主規則，接受政府的更替而非政權。

本文整理各種論點後，可歸納利於民主鞏固的條件為三類：一為制度因素，即政府體制；二是經濟因素，如經濟水準、成長與否、通貨膨脹與貧富差距等等；三是心理因素，相對剝奪感、

對民主規則的信任度。

第四節討論分析造成民主崩潰的原因。民主崩潰可以廣泛地包含各種民主內涵倒退，本文簡單的認定標準即是自由之家的評定由「F」倒退為「PF」或「NF」。民主崩潰最直接的因素是政治暴力的發生，而政治暴力的導因往往與政府統治失能、社會不公、經濟不成長、分配不均、通貨膨脹等有關。如何避免政治暴力發生，實等於避免民主崩潰。

第三章「南美國家民主鞏固研究」，以第二章結論的經濟、政治制度與社會面等三個角度，針對南美洲國家民主鞏固進行研究。經濟方面，以每人國內生產毛額換算購買力平價，評估各國經濟水準。普熱沃斯基統計發現，在1000美元以下的貧窮民主國家，民主政體的平均命只有8.5年，介於1000至2000美元時則16年，2000至4000為33年，年平均經濟水準4000到6000美元時可以達到100年，當平均經濟水準超過6100美元時，該國民主制度將難以摧毀且可永久持續。

普熱沃斯基(Adam Przeworski)再以通貨膨脹率與估計民主可能存活年，當一個民主政權年通貨膨脹率介於6%至30%之間時，政權覆亡機率最低，統計有71年存活壽命；通貨膨脹率低於6%時，政權覆亡機率次底，預期有44年存活壽命；當通貨膨脹率超過30%時，民主政權只剩16年存活壽命。

貧富差距方面，所得分配差距漸增國家的民主壽命較漸減國家短。不過，貧富不均的差距在貧窮國家中有偏低的趨勢，普熱沃斯基認為，貧國多數勞力皆受雇於自給自足的農業生產，富國則多於受薪階級，而且民主在貧國較脆弱，在富國較堅固。但仍

強調，在貧富差距愈趨縮小的國家，民主表現較佳，日益嚴重的國家民主較脆弱。

政治方面，拉丁美洲國家絕大部份都採用總統制，薩托里與林茲都認為世界上唯一成功的總統制國家是美國。兩人認為，成功的總統制最重要的制度因素是「聯邦制」、「二黨制」與「鬆弛的黨紀」。曼瓦寧與休葛特以「總統權力大小」、「有效政黨數多寡」及「政黨紀律強弱」的不同組合，預測可能崩潰的體系與趨於穩定的體系。實證研究顯示，總統制的順利運作和有效的兩黨制息息相關。兩黨制的成因除了選舉制度，總統與國會選舉時程的差異有也深刻影響。因此，總統權力大小、有效政黨數與選舉時程與規定，就成了成功與否的關鍵。

社會方面，從民眾如何評價所處的政治體系、民主本質與自由原則，可以顯示該國民主政體是否鞏固。

第四章「台灣民主鞏固研究」承續第三章的各種分析指標及結論，研究台灣民主鞏固可能的問題與障礙，歸納有利鞏固的因素與可能造成崩潰的現象。

第二節 研究發現與貢獻

壹、研究發現

本文共有四點重要發現。第一綜觀拉丁美洲南美國家經驗，雖然經濟水愈高，愈有利民主存續，但在長期且穩定的成長之下，

貧窮國家的民主政治也得以存續。如南美地區最貧窮的玻利維亞，因為長期穩定的經濟情勢，讓它的民選政府可以稱定運作，政權亦可以和平替換，不受非民主勢力影響。

第二，劇烈的經濟衰退與通貨膨脹，足以讓開發中的拉丁美洲國家的民主中斷或造成政黨輪替。從最富有的阿根廷到較貧窮厄瓜多爾，無一幸免。但究竟是民主崩潰或是政權輪替，關鍵則是政治制度的安排。

第三，政治制度安排幾乎就是民主鞏固與否的關鍵。總統影響民主生存與否的關鍵在於總統權力的大小和連任是否受限。弱權總統或連任受限的強權總統，能有效減緩行政與立法部門間的衝突，也能達到安撫軍方的效果，有利民主的存續。二黨競爭型態的政黨體系與同時改選的行政、立法部門，有利一致性政府產生，雖然有研究指出分立政府無損施政效能，但在新興民主的南美國家，分立政府卻常成為民主崩潰的要因，在一致性政府下，才能避免總統以違憲手段干政。

近年民主運作良好的國家如阿根廷，就有弱權總統與二黨政治、總統連任受限智利與烏拉圭以及藉由制度力量促進一致性政府的玻利維亞。本文還進一步發現總統選舉的相對多決制與絕對多數決制，不影響民主運作的成敗，相對多數決制，更可以改善政黨林立的情況，反而有利民主穩定。

第四，南美國家與台灣都面臨政治安定不足，與經濟情勢危機的情況，因此各國的民主信念或民主滿意度都有下滑。民主信念上升的智利是近年拉美地區政治較安定，經濟也逐年上升的國家。另一個民主信念與滿意度皆升的委內瑞拉，事實上卻是由軍

事強人實施威權的國家，或許是此地區高地酋文化再興的特例。此地區唯一未曾受到自由之家評價為「F」的巴拉圭，其民主信念與民意度幾乎都是本區最低，其進一步民主化的前景令人憂心。台灣二項統計也逐年降低，雖不至如南美國家的低迷（事實上台灣民主滿意程度都較南美各國要高），但仍值得警剔。

民主國家若能降低不利要件的產生，促進有利因素的生成，民主即有深化可能，也能避免民主崩潰。至於有無兩次政黨輪替，就本文的研究觀點而言，不足為觀察民主政體是否鞏固的指標。

綜合分析歸拉丁美洲與台灣各項有利及不利指標如表5-1：

表5-1：南美國家與台灣民主鞏固各項有利及不利因素

	有利因素	不利因素
穩定的南美國家 (阿根廷、智利、烏拉圭、玻利維亞、蓋亞納、蘇利南)	弱權總統 連任受限強權總統 兩黨制 經濟持續成長	民主信念與滿意度皆低
不穩定的南美國家 (巴西、委內瑞拉、巴拉圭、厄瓜多爾、哥倫比亞、秘魯)	曾有民主經驗(除巴拉圭外)	經濟下滑 通膨嚴重 所得分配不均 強權總統 多黨制 民主信念與滿意度皆低
台灣	高度經濟水準 持續經濟成長 低度通貨膨脹 所得分配平均	強權總統 多黨體系 不一致改選時程 民主信念與滿意度皆低

資料來源：筆者自行整理。

貳、研究貢獻

本研究的重要貢獻有下列數端：首先，民主鞏固研究國內文獻雖然充足，但近年卻成了冷門項目，尤其在二〇〇〇年政權輪替後，相關研究卻不足。二〇〇〇年以後，關於民主鞏固研究的文獻有蔡慧蓉的〈政黨輪替與「全民政府」：民主鞏固或反挫？〉、翁柏萱的〈我國文官中立與民主鞏固之研究〉、管延愷的〈政黨輪替過程中民主鞏固的探究〉。

蔡慧蓉的論述著重於陳水扁政府寧可少數執政，不願組成聯合政府，透露掌權者的野心與對民主規則的漠視，不利我國民主的落實與深化。翁柏萱的研究結論是建立一個中立的文官體系是民主鞏固的基本價值，他的重點僅在於「文官中立」的研究。管延愷的重點在於文官中立與民主鞏固的關聯性上。公務員政治中立、憲政體制下的國家認同、文人領軍與政策延續性，可做為民主鞏固與否指標。最後他認為，「民主政治文化的建構」與「制度建立與充分利用」是民主深化的關鍵。

拉丁美洲民主鞏固的研究則付之闕如。近年所有的研究皆針對此區域各國民主化過程的描述及經濟整合的研究，有關民主鞏固的探討仍是一片空白。國內對於跨國性研究的努力仍不足，這大致上也反應了國人國際觀不足的缺點上，眾人往往把心思放在自家事務上，忽略了地球彼端發生的大事。全球化底下的台灣，不能自外於國際社會，學術研究亦須重視地球各角落的變化。本文的目的即在於補足上述各研究所不足之處，尤其針對拉丁美洲南美國家的比較研究，不僅發掘各項有利或不利民主存續的因

素，還能為跨國性比較研究及國人對南美地區的認識進一分心力。而我國在南美唯一的邦交過巴拉圭，也是此區唯一未受自由之家評為完全自由之國。巴拉圭近年受到其他南方市場友邦的鼓動，有與中國建交的打算。多瞭解這些國家，或許能在外交戰場上多一些建樹。

第三節 具體建議

由於民主鞏固是一個國家追求的長期目標，但實施民主多年的國家仍可能在經濟危機下發生崩潰。所謂的二次政黨輪替造成民主鞏固，比對南美國家的經驗後，仍有部分國家在多次政權輪替經驗下，民主無法存續。

由於拉丁美洲有軍人干政傳統，因此政治安定優先於其他。為求政治安定，一個能製造出統治多數的體系，就顯得彌足珍貴。因此，有必要擁有一個有利兩黨制產生的制度。若學習美國的經驗，則總統與國會議員選舉都應改為相對多數決制，畢竟此制可以造成兩黨制，此外，絕對多數決產生的總統也無助於民主鞏固，因此二者皆改為相對多數決制，有利民主存續。

制度改革往往需要共識的形成才有成功的可能，在多黨分歧的南美國家，若要改變選制，恐怕會遭到小黨杯葛而失敗。因此，可行的辦法是向智利學習。智利的「二席次多數決制度」首度實施，雖然讓10個政黨獲得席位，但卻促使政黨在選前組成聯盟，這個制度從一九八九年首度實施，到二〇〇一年後，儘管能得到席次的政黨仍有6個，但早已結為二個緊密的聯盟了。

同為南美地區的國家，在改革選制時，智利的選制是很好的思考方向，一來讓小黨保有議價空間，不會馬上消失，而有實力問鼎總統職位的大黨，也能因此擁有足以控制議會多數席位的實力，讓政局更加穩固。

若有一位強權總統，則以限制連任次數為改革之道。已有研究指出，限制連任可以安撫軍方派系，事實上這也是安撫同聯盟派系的方法。連任受限的總統，往往上任後不久即成跛鴨，反而成為弱勢總統，無力與國會爭權。

南美國家的制度改革，本文建議的方向是：一、行政立法部門同時改選；二、總統的相對多數選制；三、國會的二席次多數決選制。若是原本的總統就擁有龐大立法與非立法權力，則有必要限制連任次數，限制他不可連任、或僅能隔屆連任。

台灣目前我國憲政體制設計、立委選舉制度、政黨體質與多黨分立形勢，導致無法確保行政權產生必須獲得明確多數民意支持，同時也無法確保競爭機制可以發揮匯集民意、並將民意的多數取向轉化為明確政治託付。

幸運的消息是，台灣的憲政改革，將廢除沿用許久的SNTV制，採用並立的單一選區兩票制。儘管仍保有政黨名單比例代表制的席位，所占比例不到三分之一，且是並立式名單，仍有利兩黨制產生。

上述對於拉丁美洲各項改革的建議，其終極目標都是促成一個有國會多數黨或聯盟支持的一致性政府。同理，台灣改革最關鍵的部分也是促進一致性政府的生成。恢復立法院對閣揆的同意

權是重要的制度安排。畢竟台灣不是一個純粹的總統制政府類型，而是雙首長制下的總統—議會制。在此政府類型下，總統缺乏國會多數支持，仍可任命一個少數政府，所有爭議與混亂，於焉產生。在行政院院長人選必須經由立法院多數委員同意下，出現少數政府的可能性就微乎其微。配合立法院選制改變後未來極可能出現的兩黨制，屆時出現單一政黨政府，的可能性將大增，即便沒有，聯合政府也將成為政府組成的首要考量，無論如何，多數執政都勢必成為政府類型的唯一選項，才能消除新舊民意間的矛盾。只要恢復此制，中華民國總統的權力也將受限，除非在一致性政府時期，否則總統無干政空間。

表5-2：不利鞏固之制度因素及改革方案

	不利因素	· 建議改革事項
南美國家	強權總統	· 限制連任
	多黨分歧	· 總統的相多數決制 · 國會二席次多數決制 · 總統與國會議員同時改選
台灣	強權總統； 總統可直接任命行政院長	· 國會對閣揆同意權
	多黨分歧	· 並立制單一選區相對多數決 · 總統與立委同時改選

資料來源：筆者自行整理。

透過表5-2，我國總統擁有龐大實權，國會內部多黨林立，不易形成支持總統的統治多數，由於總統可以恣意任命行政院長，

當國會內部的多數與總統不屬於同一政黨或聯盟，少數政府仍有存立機會，國會卻無法監督真正發號施令者，造成執政者權責不符，。

我國在民國九十四年憲改後，總統與立法委員選舉時程接近，以及新的國會選制有利兩黨制的形成，以及政黨競爭正常化，最關鍵的解決之道是恢復立法院會對行政院長的人事同意權，如此才能確保產生一致性政府，執政黨權責也才能一致。

上述制度若能獲得改革，政治應能安定，政爭減少，人民才可感受到政局的穩定，有利對民主信念與民主滿意度的提升。一致性政府下，若政府施政無能，或政策錯誤，人民也能輕易找到該負責的對象，政治人物也無藉口卸責。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

- 于宗先、王金利，《台灣泡沫經濟》。台北：聯經，民87。
- 王甫昌，〈台灣民主政治與族群政治的衝突〉，收錄於游盈隆主編，《民主鞏固或崩潰》。台北：月旦，民86，頁133-156。
- 王建勛，《中南美洲政治論叢》。台北：臺灣商務印書館，民70。
- 王業立著，《比較選舉制度》。台北：五南，民90。
- 王謙等譯，Potter David等著，《民主化的歷程》。台北：韋伯，民89。
- 田弘茂，〈台灣民主鞏固的展望〉，收錄於田弘茂主編，《新興民主的機遇與挑戰》。台北：業強，民86，頁244-291。
- 向駿主編，《拉丁美洲軍人政權之回顧與前瞻》。台北：韋伯，民93。
- 江偉民譯，宮國威增訂，《新編世界各國憲法大全第四冊》。台北：國民大會，民86。
- 吳玉山，《俄羅斯轉型：1992-1999》。台北：五南，民89。
- 李永熾譯，Francis Fukuyama著，《歷史之終結與最後一人》。台北：時報，民82。
- 李西潭、陳志瑋譯，Georg Sorensen著，《民主與民主化》。台北：韋伯，民89。
- 李國雄，《各國政府與政治》。台北：空大，民92。
- 侍建宇譯，Rod Hague等著，《比較政府與政治》。台北：五南，

民90。

周志杰譯，王業立主編，Todd Landman著，《比較政治的議題與途徑》。台北：韋伯，民92。

林佳龍，〈半總統制、多黨體系與不穩定的民主：台灣憲政衝突的制度分析〉，收錄於林繼文主編，《政治制度》。台北：中研院社科所，民89，頁177-211。

林文斌、劉兆隆譯，Andrew Heywood著，《政治學：下冊》。台北：韋伯，民87。

洪陸訓譯，Eric Nordlinger著《軍人與政治》。台北：時英，民91。

高朗、隨杜卿主編，《憲政體制與總統權力》。台北：國家政策基金會，民91。

高德源譯，Arend Lijphart著，《民主類型：三十六個現在民主國家的政府類型與表現》，台北：桂冠，民90。

張文馨，〈拉丁美洲的超級高地酋：迪亞茲(Porfirio Díaz, 1830-1915)〉，收錄於向駿主編，《拉丁美洲軍人政權之回顧與前瞻》。台北：韋伯，民93，頁13-39。

張佑宗譯，Juan J. Linz著，〈邁向鞏固的民主體制〉，收錄於田弘茂等主編，《鞏固第三波民主》。台北：業強，民86，頁65-96。

_____，Robert A. Dahl著，〈民主文化與經濟發展〉，收錄於田弘茂等主編，《鞏固第三波民主》。台北：業強，民86，頁97-104。

梁崇民譯，Adam Przeworski、Michael Alyarez、José Antonio Cheibub與Femando Limongi著，〈何者使民主體制得以存續〉，《鞏固第三波民主》。台北：業強，民86，頁468-500。

陳春生，《中華民國憲法原理》。台北：明文，民87。

陳新民，《中華民國憲法釋論》。台北：三民，民86。

彭懷恩，《中華民國政治體系》。台北：風雲論壇，民92。

_____，《比較政治學》。台北：風雲論壇，民90。

_____，《台灣政治發展》。台北：風雲論壇，民93。

- 曾建元等譯，Matthew S. Shugart、John M. Carey著，《總統與國會：政設計與選舉動力》。台北：韋伯，民91。
- 游盈隆，〈民主鞏固與台灣憲政體制的選擇〉，收錄於游盈隆主編《民主鞏固或崩潰》。台北：月旦，民86，頁49-76。
- 湯世鑄，《拉丁美洲軍人政權之研究》。台北：知書房，民85。
- 隋杜卿，《中華民國的憲政工程—以雙首長制為中心的探討》。台北：韋伯，民90。
- 黃正杰譯，Edgardo Boeninger著，〈拉丁美洲民主的機遇與挑戰〉，收錄於田弘茂等主編，《新興民主的機遇與挑戰》。台北：業強，民86，頁87-146。
- _____，Felipe Aguro著，〈轉型後十年：南美的民主與軍隊〉，收錄於田弘茂等主編，《鞏固第三波民主》。台北：業強，民86，頁286-333。
- 黃德福、張佑宗，〈邁向三黨競爭體系？--民主鞏固與台灣地區政黨體系的變遷〉，《選舉研究》，第3期，第1卷，民80.5，頁179-202。
- 雷飛龍譯，Giovanni Sartori著，《比較憲政工程—結構、動機、後果之研究》。台北：國立編譯館，民87。
- 廖益興譯，Guillermo O'Donnell著〈關於民主鞏固的迷思〉，收錄於田弘茂等主編，《鞏固第三波民主》。台北：業強，民86，頁105-138。
- _____，Larry Diamond著，〈緒論；民主鞏固的追求〉，收錄於田弘茂等主編，《鞏固第三波民主》。台北：業強，民86，頁1-45。
- _____，Samuel P. Huntington著，〈民主的千秋大業〉，收錄於田弘茂等主編，《鞏固第三波民主》。台北：業強，民86，頁49-64。
- 熊建成譯，Manuel Alcantara saez著，《拉丁美洲政治體制下冊》。台北：國立編譯館，民87。
- _____，Manuel Alcantara saez著，《拉丁美洲政治體制上冊》。台

北：國立編譯館，民87。

劉軍寧譯，Samuel P. Huntington著，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》。台北：五南書局，民85。

蔡東杰，《台灣與墨西哥民主化之比較》。台北：風雲論壇，民91。

蔡熊山等譯，Arend Lijphart and Carlos H. Waisman著，《新興民主國家的憲政選擇》。台北：韋伯，民88。

_____，Arend Lijphart編，《新興民主國家的憲政選擇》。台北：韋伯，民88。

鄭又平等譯，Michael G. Roskin著，《各國政府與政治—比較的觀點》。台北：韋伯，民88。

謝復生，〈對國會選舉制度改革的幾點建議〉，收錄於蘇永欽主編，《國會改革：台民主憲政的新境界》。台北：新台灣人，民90，頁3-12。

蘇永欽主編，《聯合政府—台灣民主體制的新選擇？》。台北：新台灣人文教基金會，民90。

倪達仁譯，Austin Ranney著，《政治學》。台北：雙葉，民86。

二、期刊

朱雲漢，〈台灣民主發展的困境與挑戰〉，《台灣民主季刊》，第1卷，第1期，民93.3，頁143-162。

李西潭，〈文武關係與民主鞏固初探〉，《中山人文社會科學期刊》，第1卷，第6期，民87.6，頁133-169。

_____，〈邁向鞏固的民主：台灣案例〉，《中山人文社會科學期刊》，第5期，第2卷，民86.12，頁161-196。

李國雄〈我國的修憲過程與政治改革：從民主轉型到民主鞏固〉，《理論與政策》，第4卷，第11期，民86.9，頁51-72；

況正吉，〈憲政制度與政治文化對俄羅斯民主鞏固的影響〉，《問題

- 與研究》，第38卷，第11期，民88.11，頁31-51。
- 洪陸訓、張元祥，〈中華民國政黨輪替後的文武關係與民主鞏固〉，《東亞季刊》，第34卷，第1期，頁1-28。
- 張佑宗，〈族群衝突與民主鞏固--臺灣民族國家政策與民主政策的政治邏輯〉，《選舉與研究》，第1卷，第3期，民85.5，頁179-202。
- 彭錦鵬，〈總統制是可取的制度嗎？〉，《政治科學論叢》，第14期，民90.6，頁75-106。
- 游清鑫，〈共識與爭議：一些民主化研究問題的探討〉，《問題與研究》，第36卷，民86.9，頁59-73。
- 蔡東杰，〈巴西在第三波民主化中過程的危機與轉機〉，《問題與研究》，第38卷，第1期，民88.11，頁77-90。
- _____，〈民主化理論的釐清與重構：以拉丁美洲為例〉，《問題與研究》，第36卷，第8期，民86.8，頁67-80。
- _____，〈民主化運動與憲政改革：巴西與墨西哥之比較研究〉，《全球政治評論》，第3期，民92.10，頁115-130。
- _____，〈墨西哥一黨體系之形成、調適與轉變〉，《問題與研究》，第38卷，第10期，民88.10，頁49-63。
- 戴萬平、顧長永，〈族群政治與民主鞏固：台灣與印尼的經驗〉，《問題與研究》，第40卷，第6期，民92。
- 鍾穎盛，〈台灣民主鞏固與政黨政治關聯性之探討〉，《中山人文社會科學期刊》，第8卷，第2期，民89.12，頁95-118。

三、論文

- 朱建登，〈委內瑞拉政黨政治發展之研究〉，碩士論文，淡江大學拉丁美洲研究所，民84。
- 吳梅芝，〈委內瑞拉民主政治遭逢之挑戰：研析查維斯總統主導之

修憲改革〉，「跨世紀的政治願景」學術研討會，東海大學政治系主辦，台中，民88，頁387-402。

_____，〈從委內瑞拉一九九九年憲政改革看其民主政治之發展〉，碩士論文，淡江大學拉丁美洲研究所，民90。

吳煥偉，〈台灣民主轉型之結構與策略分析(1949-1997)〉，碩士論文，政治大學政治系，民87。

李酉潭，〈民主鞏固概念的爭議〉，2002年台灣政治學會年會暨「全球化與台灣政治」學術研討會，台灣政治學會主辦，嘉義，民91.12。

_____，〈邁向先進的民主：二十一世紀台灣民主化的展望〉，「跨世紀政治願景」學術研討會，東海大學政治系主辦，台中，民88，頁43-65。

李俊達，〈我國少數政府存立之因：倒閣不可能性之探討〉，碩士論文，東海大學政治學系，民92。

岳宗明，〈半總統制與政治穩定之比較研究：法國、俄羅斯、南韓與我國〉，碩士論文，東海大學政治系，民91.6。

林仲修，〈台灣政治轉型中國家蛻變之內環境因素分析〉，博士論文，台灣師範大學三民主義研究所，民90。

林柏宇，〈哥倫比亞和平進程之研究(1982-2002)：政府與游擊隊團體間互動關係之分析〉，碩士論文，淡江大學拉丁美洲研究所，民92。

翁柏萱，〈我國文官中立與民主鞏固之研究〉，碩士論文，政治大學中山人文社會科學研究所，民90。

張佑宗，〈文化變遷與民主鞏固：台灣民主化經驗的比較觀〉，博士論文，政治大學政治學研究所，民89。

張孝評，〈台灣民主鞏固的再思考〉，「第一屆全國政治經濟研究生論文發表會」，成功大學政治經濟學研究所主辦，台南，民90.4。

- 張剛嘉，〈政治安定、經濟結構與民主鞏固：比較台灣與南韓〉，碩士論文，東海大學政治所，民91.6。
- 曹顯中，〈一九八八年以來墨西哥政黨政治發展之研究〉，碩士論文，淡江大學拉丁美洲研究所，民91.6。
- 陳柏潤，〈民主與威權的擺盪：藤森執政下的秘魯(1990-2000)〉，碩士論文，淡江大學拉丁美洲研究所，民90.6。
- 管延愷，〈台灣政黨輪替中民主鞏固的探究〉，碩士論文，成功大學政治經濟研究所，民90。
- 潘麗雯，〈墨西哥一黨威權體制民主轉型成因之研究〉，碩士論文，淡江拉丁美洲研究所，民91.6。
- 蔡佳蓉，〈巴拉圭民主化過程之研究（一九八九-二〇〇一）〉，碩士論文，淡江大學拉丁美洲研究所，民90.6。
- 蔡東杰，〈民拉丁美洲總統制的最新發展趨式〉，「國會選舉制度的憲法問題研討會」，中國憲法協會主辦，台中，民91。
- 蔡慧蓉，〈政黨輪替與「全民政府」：民主鞏固或反挫？〉，碩士論文，東海大學政治所，民92.6。
- 鄭郭仁、江大樹，〈台灣的憲政發展與民主鞏固〉，《國策期刊：「健全憲政體制專輯」》，第157期，民86.2，頁1-15。
- 謝相慶，〈單一選區畫分及其政治效應〉，「2004年台灣政治學年會」，義守大學主辦，高雄，民93.12。
- 謝淑華，〈從游擊運動的發展歷程看哥倫比亞的政治暴力文化〉，碩士論文，淡江大學拉丁美洲研究所，民87.6。
- 鍾穎盛，〈台灣民主鞏固與政黨政治關聯性之探討〉，《中山人文社會科學期刊》，第2期，第8卷，民89.12，頁95-115。
- 龐君豪，〈巴西民主化過程之研究〉，碩士論文，政治大學外交學系，民84。
- 羅俐雯，〈台灣民主轉型（1980~2000年）之研究—以Samuel P. Huntington的理論作驗證〉，碩士論文，文化大學政治所，民

91.6。

四、網路

吳玉山，〈多黨制、聯合內閣與中華民國的民主發展〉，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-065.htm>，民94.5.16。

黃鎮台，〈核四案對台灣經濟之影響〉，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/TE/090/P/TE-P-090-002.htm>，民94.5.19。

新華社，〈阿根廷金融風暴殃及烏拉圭〉，
<http://www.gog.com.cn/xb/x0111/ca122054.htm>，民94.4.10。

袁振東，〈政治改革的必要性及條件〉，
http://www.cass.net.cn/chinese/s27_lms/zhuanti_bg/reforma/reformapolitica.htm，民94.4.1。

五、報紙

〈厄瓜多爾政變，權力一夕數變〉，《聯合報》，民89.01.22，版11。

〈誰代理總統，阿爆憲政危機〉，《聯合報》，民91.01.01，版11。

路透社，〈馬華德成也群眾敗也群眾〉，《聯合報》，民89.01.23版11。

朱邦賢編譯，〈基希納 當選阿根廷總統〉，《聯合報》，民92.05.16，版A13。

向駿，〈烏拉圭變天 「南錐共市」為了與中國簽署自貿協定巴拉圭加速外交轉向？〉，《聯合報》，民93.11.04，版A15。

唐孝民，〈組閣呼聲，藍營發酵〉，《聯合晚報》，民93.12.12，版2。

貳、西文部分

(I) Books

Diamond, Larry, *Consolidating Democracies*, quoted in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris, *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, pp. 211-227. London: Sage, 2002.

Gunder, Richard P., Nikiforos Diamandouros and Hans-Jurgen Puhle eds., *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore, MD.: The Johns Hopkins University Press, 1995.

Higeley, John, and Richard Gunther and Michael Burton, “Elites Transformations and Democratic Regimes,” quoted in John Higley, Richard Gunther eds., *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. New York: Cambridge University Press, 1992, pp. 1-35.

_____, John, and Richard Gunther, eds., *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. New York: Cambridge University Press, 1992.

Jones, Mark, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Nortre Dame, IN.: University of Nortre Dame Press, 1995.

Karatnycky, Adrian, *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties*. New York: Freedom House, 1997.

Lipset, Seymour M., *Political Man*. Baltimore, MD.: The Johns

- Hopkins University Press, 1981.
- Linz, J. Juan and Alfred Stepan, "Democracy and Its Arenas," quoted in J. Juan Linz and Alfred Stepan eds., *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore, MD.: The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 3-15.
- Mainwaring, Scott, and Timothy R. Scully. *Building Democratic Institutions: Party System in Latin America*. Stanford, CA.: Stanford University Press, 1995.
- _____, Scott, Guillermo O'Donnell and J. Samuel Valenzuela, *Issues in Democratic Consolidation: The New Southern American Democracies*. Baltimore, MD.: The Johns Hopkins University Press, 1986.
- _____, Scott, and Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*. San Diego, CA.: University of California, 1997.
- O'Donnell, Guillermo and J. Samuel Valenzuela eds., *Issues in Democratic Consolidation*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1992.
- _____, Guillermo and Philippe C. Schmitter, *Transition From Authoritarian Rules: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore, MD.: The Johns Hopkins University Press, 1986.
- _____, Guillermo, "Transitions, Continuities, and Paradoxes," quoted in Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and J. Samuel Valenzuela eds., *Issues in Democratic Consolidation*: Notre Dame, IN.: University of Notre Dame Press, 1992, pp. 17-56.
- Prezewski, Adam, *Democracy and the Market*. New York:

- Cambridge University Press, 1991.
- Rose, Richard, *International Encyclopedia of Elections*, Washington D.C.: CQ Press, 2000.
- Sartori, Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited, Part 1*. NJ.: Chatham House, 1987.
- Sorensen, Georg, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Change World*. San Francisco, CA.: Westview Press, 1993.
- Stepan, Alfred and Juan J. Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore, MD.: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- United Nations, *Statistical Yearbook*. New York: United Nations Publication, 2003.
- Valenzuel, J. Samuel, "Democratic Consolidation in Post-Transitional Setting: Notion Process," quoted in Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and J. Samuel Valenzuela eds., *Issues in Democratic Consolidation: The New Southern American Democratic in Comparative Perspective*. Notre Dame, IN.: University of Notre Dame Press, 1992, pp. 62-70.

(II) Periodicals

- Alfred, S. and C. Skach, "Constitutional Framework and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism," *World Politics*, Vol. 46, 1, 1993, pp. 1-22.
- Diamond, Larry, "Toward Democratic Consolidation," *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 3, 1994, pp. 4-17.
- Huntington, Samuel P., "Democracy for the Long Haul," *Journal of*

Democracy, Vol. 7, No. 2, 1996, pp. 3-13.

Juan J Linz , “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?” in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, MD.: The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3-87.

Linz, J. Juan and Stepan Alfred, “Toward Consolidated Democracies,” *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2 1996, pp. 14-33.

O’Donnell, Guillermo, “Illusions About Consolidation,” *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2, 1996, pp. 34-51.

Power, Timothy J. and Mark J. Gasiorowski, “Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third Wave,” *Comparative Political Studies*, 30, 1997, pp. 123-155.

Przeworski, Adam, and Fernando Limongi, “Modernization: Theories and Facts,” *World Politics*, Vol. 49, No. 2, 1997, pp. 155-183.

_____, Adam, and Michael E. Alvarez, and José Antonio Cheibub, and Fernando Limongi, “What Makes Democracy Endure?” *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 1, 1996, pp. 39-55.

Schedler, Andreas, “What Is Democratic Consolidation,” *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 2, 1998, pp. 91-107.

(III)Conference Papers

Chu, Yun-han, Yu-tzung Chang and Fu Hu, “ Regime Performance, Value Change and Authoritarian Detachment in East Asia, “ paper presented at the How East Asians View Democracy: The Region in Global Perspective, Taipei, Taiwan, Dec. 2003.

Diamond, Larry, Doh Chull Shin and Yun-han Chu, “ How East Asians View Democracy, ” paper presented at the How East Asians View Democracy: The Region in Global Perspective, Taipei, Taiwan, Dec. 2003.

(IV)Internet

CIA: National Foreign Assessment Center, “The World Factbook,” <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook.html>, May 27, 2005.

Freedom House, “ Free World in Country Rating,” <http://www.freedomhouse.org/ratings/allscore04.xls>, Jan. 16, 2005.

Political Database of the Americas, “Suriname: Constitution,” <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Suriname/english.html>, Apr. 16, 2005.

Polity IV, “Country Report 2003: Colombia”, <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/Coll.htm>, Mar. 18, 2005.

The World Factbook, “Suriname,” <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ns.html>, Apr. 16, 2005.