

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 共識與爭議——一些民主化研究問題的探討

Consensus and Debate: Discussion of Some Democratization Problems

doi:10.30390/ISC.199709_36(9).0005

問題與研究, 36(9), 1997

Issues & Studies, 36(9), 1997

作者/Author：游清鑫(Ching-Hsin Yu)

頁數/Page：59-73

出版日期/Publication Date：1997/09

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199709_36\(9\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199709_36(9).0005)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



共識與爭議—— 一些民主化研究問題的探討*

游清鑫

(國立政治大學選舉研究中心副研究員)

摘要

本文的主要目的在於探討當前民主化研究理論的一些相關問題，關切的焦點在於：研究途徑的演變、研究概念的澄清、以及民主鞏固的課題。本文的觀點認為民主化的研究無法用單一途徑來從事，而須整合功能學派與起源學派的研究論點才不至於以偏蓋全。而對民主的定義除了強調易於運作化的程序性定義之外，也應開始注意實質性的民主定義，才有利於民主化的完成；同時，後共產主義地區國家的民主化也與既有「從威權到民主」的民主化分析架構在出發點上有根本性的差異，必須重新加以思考。最後，民主鞏固的判定在理論上與實質上均有相當大的困難，不僅需視個案而定，也要避免鞏固障礙的出現。

關鍵詞：功能學派、起源學派、威權體制、後極權體制、君主式體制、程序民主、實質民主、民主鞏固

* * *

壹、前言

一九九六年三月二十三日國民黨的總統候選人以超過半數的選票贏得第一屆民選總統選舉，各類人士聚集街頭慶祝此一長久期待的民主時刻終於到來；一九九七年五月四日台北的街頭再度出現遊行與聚集的人群，只是與一年前的遊行大異其趣的是，此次的遊行並不是用氣球與樂隊來為民主的到來而喝采，相反的，而是用各種寫著「總統道歉、撤換內閣」、「悲憤」、「政府無能」的海報來表達心中的不滿與怨恨。兩者雖然只有一年的間隔，卻有如此大的差別，不禁令人要問「怎麼會這樣？」在台

• 本文初稿發表於國立政治大學政治系主辦之「政治學方法論」學術研討會，台北，民國八十六年五月三十一日。感謝國立政治大學國際關係研究中心吳劍燮教授和多位與會學者的批評與建議，惟本文論點謹代表作者淺見，缺失之處亦由作者自行負責。

灣已經逐步達成民主鞏固的目標時，這樣的發展是否會給予研究者一個深思民主轉型的機會？

民主化的研究在研究方法與結論上有一些共識，也存在一些爭議，從民主化的理論中，可以關照到一個國家特定的民主轉型，對台灣也是如此。本文目的即在於對當前民主化研究的一些所得與趨勢作一簡要的介紹，包含研究途徑的發展狀況，基本概念的重新定義，與民主鞏固的探討等。

貳、民主化研究途徑的整合

自二次戰後開始，新興國家民主化的問題向來就是比較政治中受到關注的學科，隨著時間與研究焦點的不同，民主化的研究可大致分成功能學派（functionalist approach）與起源學派（genetic approach）兩個主要的研究途徑。

功能學派主要的研究方式主要是取材自西方工業國家民主化的經驗，希望自其中歸納出一些有利或不利於民主發展的特定因素，包括經濟發展與社會動員、社會組成結構（如中產階級、公民社會的興起）、政治文化等面向的變化與政治民主的關聯性。此種研究更與戰後現代化理論（modernization theory）的發展息息相關，強調民主體制的建立需要現代化社會結構的配合，這項途徑的代表研究首推 Lipset 在一九五九年的文章「民主政治的一些社會要件」，在這篇研究中，作者利用實證比較研究的方法探討經濟發展與民主政治的關係，並得出一個引起廣泛討論與爭議的命題：「一個國家的經濟發展程度愈高愈能維持民主政治」。^①在 Lipset 研究之後有許多學者延續此一主題及途徑，並用更進步的統計方法與技巧從事研究，而這些研究結果也大致上肯定 Lipset 的主張。

而不論是對整體理論的補充與建構，或是針對個別區域的個案研究，此一途徑的研究論證可以 Huntington 如下的論述做總結：「一個富裕的經濟可以提高識字率、教育、以及接觸更多的媒體，這些都有益於民主政治。一個富裕的經濟也可以緩和政治衝突所帶來的緊張，有更多的資源去促進容忍與妥協。此外，一個高度發展的經濟及其所存在的複雜社會意味著無法用威權式的方法來做有效率的管理，決策必然是要分散，因此權力是被分享的，最後，在一個高度發展的經濟下，收入與財富也較低度經濟發展的社會傾向於平均分配，也將有利於民主政治。」^②

功能學派的論點雖有不少學者採用，但卻在研究方法論上有不少的爭辯。Huntington 早已指出經濟發展帶來的社會參與與期望遠超過政治制度所能負荷與容納時，經濟發展將造成政治的衰敗；也有學者以拉丁美洲國家的發展之研究指出，經濟發展

註① Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy," *American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1 (1959), pp. 69-105.

註② Samuel P. Huntington, "Will More Countries Become Democratic?" *Political Science Quarterly*, Vol. 99, No. 2 (1984), p. 199.

所帶來的結果並非民主政治，相反的，卻是威權政體的產生。^③而一個經常被學者用來批判功能途徑的典型論證經常類似如下：「如果社會富裕是民主政治的必要條件，何以民主政治可以在印度產生？如果社會富裕是民主政治的充分條件，何以在沙烏地阿拉伯沒有民主政治？」^④

這樣的批判透露出一個重要的論點，即不論功能學派論者是大膽或謹慎地闡釋社會經濟發展與民主化的關係，其論證總不免陷入一種決定論（determinism）的論斷之中：民主政治的發展有一定規則可循，只要能歸納出那些影響民主政治的決定因素，便可以建立民主政治。從功能途徑的研究成果來看，其研究內涵在本質上對建立一個兼具解釋與預測能力的大型理論（grand theory）是有相當的期待。但是，可能也是因為這樣的企圖，使得其研究結論中，常將經濟發展與民主化二者間的相關性錯誤地推向因果論證。^⑤

同樣的，學者也指出以政治文化的觀點來看民主發展時，有可能單純地將民主政治視為文化的產物，但在事實上，政治文化與民主政治之間的關聯應是一個雙向的關係，即政治文化可能影響民主政治的發展，而民主政治的運作亦有可能影響政治文化的形成，政治文化既是政治發展的一個因素也是一個結果，端視地區的不同而定。^⑥因此，雖然學者皆同意社會經濟與文化發展對民主政治有重大的影響，但這些因素不應被視為民主政治的先決條件（preconditions）。

相較於功能途徑，興起較晚的起源學派較不強調總體的經濟、社會與文化變遷對民主政治的影響，其所強調的是民主化過程當中，一些重要的轉折點（conjunctures）所具有的重要性，這些轉折點乃是政治菁英在民主化的過程中決定策略的場合，這種策略性的決定，其可能與整體的社會經濟較不具直接的關連性，而在於當時各種政治菁英的互動結果。

透過七〇年代開始的拉丁美洲國家民主化的研究，起源學派強調政治體系內部政治行動者（political actors）間的策略互動，依此學派的論點而言，不論是一個國家的內部因素或是外在環境的變化如何，民主化的成敗關鍵取決於當時身處政治決策過程的政治菁英之間的互動結果，此種互動主要來自四類政治行動者：在當權集團中的改革派（reformers）和保守派（conservatives）以及反對陣營中溫和派（moderates）

註③ S. P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968); Guillermo O'donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism* (Berkeley: University of California Press, 1973).

註④ J. E. Lane and S. Ersson, "Comparative politics: From Political Sociology to Comparative Public Policy," in A. Leftwich, ed., *New Developments in Political Science* (Aldershot: Edward Elgar, 1990), p. 69.

註⑤ Dankwart A. Rostow, "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model," *Comparative Politics*, Vol. 2, No. 3 (1970), pp. 337~363.

註⑥ Larry Diamond, Seymour Lipset and Juan Linz, "Building and Sustaining Democratic Government in Developing Countries: Some Tentative Findings," *World Affairs*, Vol. 150, No. 1 (1987); p. 423.

和激進派 (radicals) 之間的合縱連橫，這些互動直接發生在政治過程中而決定民主化之方向與結局。而且對某些學者而言，政治菁英的策略行動對民主化的成功與否幾乎是最具決定性的。^⑦

有些學者認為，既有威權政體在走向民主化的初期常肇因統治階層中改革派與保守派的分裂，而在反對陣營中的溫和派和激進派除了共同反抗統治階層之外，亦因各自利益不同而採取不同的策略，甚至在此四類政治行動者之間並沒有明確的界線，有時改革者會因利益的考量而變成保守者，或溫和派變成激進派等情況，這種變化也直接影響民主化之結果。學者也強調不同陣營之政治行動者之間達成政治協議 (pacts)，對未來政治體制的型式與建立方式、求得一共同同意的遊戲規則，將對民主化的完成有重大的影響。

在方法上，起源學派的研究比較不像功能學派想去建構一個民主化的大型理論，或者去討論威權體制轉型的廣大範疇，而是較傾向去確認與比較不同國家各種不同型態的轉型，經由各種跨國性的研究，學者嘗試去探索策略互動與轉型形態，以及轉型模式與其所導致的民主政治系統之間的關係。同時，起源途徑所關注的焦點乃是在於探討促成民主轉型的直接因素，在時間面向的考量上，經常是較為短期的因素，亦即著重在考慮處在轉折點時期的因素，而其他較為遙遠的因素的影響則較少著墨。本途徑之優點在於將研究焦點置於政治過程中，所強調的是經濟—社會途徑所忽略的菁英決策與互動，使得政治菁英在民主化過程中的角色凸顯出來，不再只是一個被動的依變項，同時也是一個可能影響民主轉型結果的自變項。相對上來講，此種強調政治過程的研究要比經濟—社會觀點的研究更具有動態性。

但是，對照功能途徑的研究缺失而言，過度強調政治行動者的策略行動亦導致過度的自願主義 (voluntarism)，即過分強調政治菁英主觀意願與能力的問題，忽略政治菁英在作決策時所面臨到的困境與限制。事實上，政治菁英在做任何決策之時，決策考量的依據也不是憑空而來，相反的，其決策仍舊是受到當時既有社會結構因素的影響，其決策過程乃是一種結構性權變 (structural contingency) 的產物。^⑧同時，如果單純地將民主化的結果視為政治菁英的策略及互動的結果，民主政治將成為菁英間討價還價的結果。^⑨因此，學者認為不論是社會經濟結構，或是政治菁英的策略決定，皆無法單獨決定民主化的結果，同時，兩者並非相互決定，而是相互影響。

基於上述之討論，可以得知如果只採取經濟—社會發展的途徑來探索政治民主化，

註⑦ 見 G. O'donnell, Philippe Schmitter, and Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), p. 19; Giuseppe Di Palma, *To Craft Democracy: An Essay on Democratic Transition* (Berkeley: University of California Press, 1990).

註⑧ Terry Lynn Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America," *Comparative Politics*, Vol. 23 (Oct. 1990), pp. 1~23.

註⑨ Yun-Han Chu, *Crafting Democracy in Taiwan* (Taipei: Institute for National Policy Research, 1992), pp. 36~37.

所得到的將只是一種靜態的、間接的了解；同樣的，如只採取政治過程中菁英互動的途徑也將忽略經濟、社會等方面對政治發展的重大影響。如果要對民主化的研究有一更加周延的瞭解，除了瞭解一國內部經濟—社會的變化，以及菁英策略的互動之外，民主化亦不可忽視外在環境的影響，尤其是對那些前蘇聯主宰之下的東中歐國家而言，蘇聯的解體幾乎是其政體轉型的前提，如果無法事先瞭解此種外在環境的作用，將無法了解到國際社會給予民主化的助力與阻力。

在這樣的認知之下，學者對於民主轉型的各種解釋因素的探討方面，呈現出一種「沒有必然性、沒有唯一性、也沒有持續性」的趨勢與心態。這項特徵可以 Huntington 對第三波民主化所列的原因及其間的關係而得到：^⑩

- 一、沒有單一因素可以解釋所有國家或是一個國家的民主發展；
- 二、沒有單一因素對所有國家的民主發展是必要的；
- 三、每一個國家的民主化是各種因素綜合的結果；
- 四、各種綜合因素產生民主政治的作用會因國家不同而有所不同；
- 五、對某一波民主化可以解釋的各種綜合因素，與解釋其他波民主化的綜合因素有所不同；
- 六、造成初期政體變遷的各種因素可能會與造成後期政體變遷的因素有所不同。

同時，在解釋這些因素與民主化的關係時，也漸漸傾向使用所謂的「促成因素」（contributing factors），而非原先的「先決條件」來避免獨斷的因果推論。這樣的發展對民主化問題的研究而言，與其說是學者的對理論探索的心態更趨悲觀，不如說是對民主化研究一些謹慎的共同體認，也唯有在這樣的體認下，對各種研究觀點截長補短，才能對民主化的原因、過程與結果有更全面性的了解。

叁、民主化研究概念的澄清

儘管民主化的研究已經有相當多的文獻，研究論點也有相當高的共識，但是在近期對第三波民主化的研究中，仍有兩個具爭議性的概念值得特別注意，一個是用於民主轉型開始的那些非民主體制（nondemocratic regimes）的類型定義與適用情形；另一個便是作為民主轉型終點的民主政治所應具有的含意。

一、非民主體制類型的建構

上述 Huntington 的論斷反映出民主化的因素乃因個案而有所差異，如果深入一層去探究造成此種差異的原因何在，將使我們去面對一個理論研究的根本問題，即所有民主化國家所據以開始轉型的政體形式是否一樣？在各種相關研究文獻中，威權體制的定義絕大多數採用 Linz 的說法，謂「一個政治系統具有有限的、無須負責任的政治多元性，沒有明確標示和引導性的意識形態，但卻有特定的心智狀態，除了在發

註^⑩ S. P. Huntington, *The Third Wave* (University of Oklahoma Press, 1991), p. 38.

展的某一階段上，並沒有廣泛且密集的政治動員，領袖或是一小群人是在一個形式上較少明確限制，但卻是相當可預測之下執行權力。」^①這樣的定義固然可以對民主轉型的研究提供出發點，尤其是對拉丁美洲國家的民主轉型而言，這些地區的國家在轉型之前的政體型態，不論在決策過程、領導人的產生、社會多元程度、與對民衆的動員參與等面向，多多少少反映出相當的共通性，以此觀點而言，Linz 的定義的確有相當啓發性。

但是，Linz 對威權體制定義的簡約性（parsimony）優點在一九八〇年代末期東歐與中歐等前共產主義國家的民主轉型中，已經出現局限性。當學者自南歐到拉丁美洲民主化過程所觀察到的經驗，對照到八〇年晚期才開始的中歐、東歐以及前蘇聯地區國家的政治變化時，此種「威權 vs. 民主」的體制分類方式已顯得不足，這些地區的國家在促成民主化的因素、轉型的過程、以及民主鞏固所面臨的問題也與南歐及拉丁美洲國家的情形有所不同。

這些前共產主義國家政治轉型的出發點雖然已經不是全然地從史達林式（Stalin）的極權主義體制（totalitarianism）出發，但是，也不是從 Linz 定義下的威權體制出發。雖然同樣是第三波民主化的成員，但是，與其他地區國家的民主轉型不一樣的是，這些共產國家的民主轉型同時受到極權主義與威權主義的影響，因此，對這些前共產國家民主轉型的研究，必須先確立轉型所在的出發點。

與南歐及拉丁美洲相比較時，此一地區政治轉型最大的特色乃是其承襲原先共產主義意識形態、黨國體系（party-state）與管制經濟解體的歷史遺緒（legacies）。當然，在中歐、東歐與前蘇聯地區所包含的國家繁多，而且即使在同一地區，各個國家都或多或少面臨不同的民主化障礙，如前蘇聯國家之間的邊界與種族衝突，以及東歐國家出現的經濟困境等問題，這些個別的差異當然將使得其政治轉型的過程與結果有所不同。只是，除了這些個別國家所面臨的個別問題之外，這一後共產世界地區整體的政治變化的確與拉丁美洲及南歐的情形大異其趣。

受到共產主義的黨國體制與管制經濟遺緒的影響，此一地區國家的政治轉型具有一些重要的特徵，首先是共產黨的馬克思—列寧的理想國家崩潰下深刻的認同危機。由於共產主義所具有的向外擴張及全球性意涵，使得共產主義的存在不僅是一個國家內部的狀態，更是一種世界革命的使命感，後共產世界國家在政治轉型時，面臨到舊有體制與新的民主體制格格不入的情況，使人民必須去感受一個完全不同的生活狀態以及面對一個全新的制度。同時，舊有對共產主義的意識形態與烏托邦的理念已經在民主轉型開始時被放棄，但新制度的建立不僅遙遙無期，也似乎不見得能夠真正解決問題，對一般大眾而言，是處於一種對國家體制認同真空的時期（identity vacuum）。^②

註① J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science, Vol. 3, Macropolitical Theory* (Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, 1975), p. 255.

註② G. Di Palma, "Democratic Transitions: Puzzles and Surprises From West to East," in Frederick D. Weil, ed., *Research on Democracy and Society* (Greenwich, Conn.: JAI Press Inc., 1993), p. 30.

其次，黨國體制下各種輔助機構的解體，如工會、青年組織等，使舊有的社會動員的系絡已經完全被打破，造成各種次級的政治社會與經濟組織無次序地興起，這些無秩序的社會團體徒然具有增加社會動員的功能，卻無法與既存的政治管道建立溝通，只能以雜亂無章的方式進行其目的，對新政體的政策能力而言，無疑的是一大挑戰。第三，中央控制性經濟的失敗，導致進一步的經濟困境，而新政府雖然想藉由市場機制來解決經濟問題，卻也造就一些包含整體經濟停滯與財富分配不均的新問題。最後，蘇聯霸權的消除，雖然解除外來政權控制一切的情形，但卻將獨立國家之間沈潛已久的種族與疆界的紛爭爆發出來，而且沒有一個具制裁力的中央政權可以解決。^⑬

因此，相對於南歐與拉丁美洲國家在軍事官僚威權體制之下所出發的民主化運動，這些前共產地區的政治轉型展現出另一種不同的面貌。Linz 與 Stepan 針對這些新的情勢變化，借用體制分類中有關政治社會的多元性（pluralism）、意識型態（ideology）、動員程度（mobilization）與領導人（leadership）產生方式等四個面向，在威權與極權體制之外，再加上所謂的「後極權」（post-totalitarianism）與「君王式」（Sultanism）轉型體制，藉以解釋後共產世界國家政治轉型的特色，如表一所示。^⑭

事實上，不論是後極權體制或是君王式體制，多多少少綜合一些極權主義、威權主義、與個人獨裁式的色彩，而這些特色在後共產世界的政治轉型中，皆可以觀察得到，尤其是在共產體制剛剛瓦解之時，後極權體制的特性在此一地區更加明顯。Linz 與 Stepan 對體制的分類，在某種意義上擴大了民主化研究範疇，使得其他相關的民主化研究，如民主轉型的原因，民主轉型的類型、民主鞏固的各項配合條件、新民主體制的表現等，皆可依此重新加以分類，對民主化的比較分析有相當大的助益。

二、民主政治的意涵

民主轉型的終點，顧名思義乃是達到民主體制的建立，但是，作為民主轉型目標的民主政治而言，究竟應包含哪些要素是近來民主化研究再次被提到的問題。此種問題的爭議所在，主要是源於民主化研究對「程序性」（procedural）或是「實質性」（substantive）民主政治的取捨。

就目前多數民主化研究文獻來看，學者對民主政治的定義是傾向於一種程序性與最小條件式的定義。其中，尤其是 R. Dahl 的多元政體（polyarchy）所包含的兩個面向與八項制度上的保障最為程序性民主定義的代表，就 Dahl 而言，民主政治可以用參與（participation）與公開競爭（public contestation）兩個面向來涵蓋，而在這兩個面向之下，必須有八項制度上的安排來保障此兩個面向的被實踐：(-)結社與參加

註⑬ Crzegorz Ekiert, "Prospects and Dilemmas of the Transition to a Market Economy in East Central Europe," in Frederick D. Weil, ed., *Research on Democracy and Society* (Greenwich, Conn.: JAI Press Inc., 1993), pp. 51~84.

註⑭ J. Linz and Alfred Stepan, "Modern Nondemocratic Regimes," in J. Linz and Alfred Stepan, ed., *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996), pp. 38~54.

表一：非民主體制型態及其特性

特性	威權	極權	後極權	君王式
多元性	有限但非負責任的政治多元性，常有廣泛的經濟與社會多元性，大部分的多元性在政體建立時在社會上即有根源，準反對勢力經常有一些生存的空間	沒有重要的多元性，官方政黨在法律上與實際上壟斷權力，次級經濟與平行的社會沒有生存的空間	有限、但非負責任的社會、經濟、和制度的多元性，因為政黨仍然形式上壟斷權力，所以幾乎沒有政治多元性，可能有「次級經濟」，但國家仍然具壓倒性的角色，大部分多元性出自於具容忍性的國家結構或是異議團體有意的組成反對力量，在成熟的後極權體制中，反對力量常創造「第二文化」或是「平行社會」	經濟與社會多元性並未消失，但卻取決於政治領袖不可預測與專制的干預，不論是公民社會或是政治社會或是個人，皆無法免除君王式個人專制權力的運用，沒有法治、低度制度化、與私人及公眾高度的混和
意識形態	政治體系並沒有複雜與引導性的意識形態，但有特殊的心理狀態	複雜與引導性的意識形態標示出一個可以達到的烏托邦，不論是領袖、個人、或是團體皆自其對人類與社會一些整體的觀念導引出其使命、合法性、與經常是一些特定政策的信念	社會上仍然正式存在引導性意識形態，但對烏托邦的信念與承諾已經減弱，並從原來對意識形態的強調轉移至基於理性決策過程並且與意識形態無太大關連的有限辯論	象徵高度的獨斷操縱，對統治者極端的美化，在專制個人化之外沒有複雜或是指導性意識形態，無須在意識形態的基礎上合理化重要的措施，虛假的意識形態並不會受到其成員、人民與外在世界所相信
動員	除了在其發展的某一階段之外，政治系統沒有廣泛且深入的政治動員	廣泛動員到各種由國家創造具義務性的組織中，強調幹部與其分子的集體主義，致力於狂熱熱的動員，私人生活被否定	強度慢慢被領袖與非領袖淡化，在國家支持的組織之內常例行動員人民去達成最低限度的一致性與順從，許多「幹部」與「積極分子」只是野心家或是機會主義者	低度但偶而會有經由強制或是隨從式的進行儀式型態的操縱動員，定期動用國家御用的組織與使用暴力對付君王式所鎖定的目標團體
領導人	一個領導人或有時是一小群人在型式上沒有明確界定但在相當可預測的規範下運用其權力，舊有的精英團體強調選用新人員，國家機關與軍方有一些自主性	沒有明訂的極權領導規則以及對成員與非成員非常大的不可預測性，人員晉升到最高領導位置是依據其在政黨組織的成功與信念	政治精英日益強調個人安全，對最高領導人的牽制是經由政黨結構、程序、與「內部民主」來達成，最高領導人通常是具有特殊個人魅力，晉升到最高領導階級必須是局限在官方政黨之內，但較不依賴其是否有在政黨組織建立經歷，其也可自國家科技官僚產生	高度個人化與獨斷，沒有理性與法律的限制，強烈的朝代色彩，國家官員沒有自主性，領導人不受任何意識形態的限制，對領導人的順從完全以強烈的恐懼或是個人獎賞為依據，領導人的幕僚來自領導人的家庭、朋友、商業組織、或直接運用暴力維持此政權的人，且幕僚位置高低全然來自於對領導人的個人順從

資料來源：改編自 J. Linz and A. Stepan "Modern Nondemocratic Regimes," pp. 45~46.

社團的自由；(二)意見表達上的自由；(三)投票權；(四)擔任公職；(五)政治領袖爭取選票支持的權利；(六)可選擇資訊來源；(七)自由與公平的選舉；(八)政府決定必須依賴選票及其他是以表示人民偏好的制度設計。^⑤

這些概念所指涉的是一形式上和著重政治體系輸入面的民主定義，並沒有牽涉到任何實質的，或是社會性的考量，且其平等參與所指涉的也是一種較狹隘公民平等政治權利，而非廣泛的平等概念。以這樣一種最少條件（minimalist）的民主概念作為民主轉型的最後指標，可以簡要的提出一個比較威權體制與民主體制的標準，更重要的是，這樣的定義具有相當的運作化意涵，使得研究者可以藉此定義與內涵找到觀察的重點，讓許多第三波民主化的研究者採用此一觀點進行研究。

Dahl 對民主的定義雖然受到廣泛的運用，但是也有一些學者認為單純自程序上來定義民主，將容易使民主政治真正的精神喪失，因而學者認為除了要有程序性的民主定義之外，另須考慮實質性的民主定義，亦即除了民主過程的重要性之外，也要在結果上符合民主的精神。^⑥具體的例子可以 M. Saward 對民主的定義作代表。

與 Dahl 的出發點相似，Saward 首先列出民主政治的兩個基本假設：平等假設（equal assumption），即所有人皆有平等決定其社群政治前途的權力；具回應規則（responsive rules），即在政府作為與經由人民平等表達意願之間的相對應程度。在平等假設與回應規則之下，民主政治在邏輯上必須包含五個範疇的權利、自由、與機制以及在這些範疇之下二十四項的條件，這些範疇與條件如下：^⑦

(一)基本自由而言：內容有1.言論與表達自由；2.遷移自由；3.集會自由；4.法律平等對待；與5.（宗教）崇拜的自由。

(二)公民性（citizenship）與參與：內容有6.政治社群必須有與基本自由相符的成員標準與共同的形式；7.平等權利爭取公職；8.平等權利被選擇與服公職；9.在選舉與複決中有平等投票的權利；10.公民的選票必須具決定效果；11.必須有可以使公民投票直接影響實質結果的機構，且如民選官員有不當行為，將因此而負責；12.一個投票制度（如兩階段競賽）可多面向地顯示多數人的偏好；13.每隔一段時間用選票更新選舉代表；14.適當的機構對所有具實質重要性的問題作民意調查，如果公民偏好在這些問題上無法得到表達，應使民意代表負責；15.所有議題將有由公民複決的假設立場，並有明確的綱領來引導；16.所有可以經多數決的問題必須要由一個適當的機構執行多數決。

(三)行政規範（administrative codes）：包含17.僱員的行政規範；18.經常證明公眾的決定已經有被執行；19.對執行公共決定有適當的時間限制；20.對公共機構及其功能有適當的訴求與補救的機制；21.對所有的政府機構的資訊自由取得，如有所不適

註⑤ Robert. Dahl, *Polyarchy* (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 3.

註⑥ David Held, *Models of Democracy* (Cambridge, Mass.: Polity Press, 1987).

註⑦ Michael Saward, "Democratic Theory and Indices of Democratization," in D. Beetham, ed., *Defining and Measuring Democracy* London: Sage Publications, 1994), pp. 6-24.

當的結果，其責任歸屬在於民意代表。

(四)公開性 (publicity)：包含22.對決定、選項、論證、議程、和結果經常的且正式的公告周知。

(五)社會權利 (social rights)：包含23.適切的健康照顧；24.適當的教育。

對照 Saward 的兩個假設、五個範疇與二十四個條件與 Dahl 的兩個面向與八個保證而言，可以很明顯地看出前者除了著重程序性的民主定義外，也將焦點集中在民主政府的回應情形，以及政策結果的影響等問題的民主認定，具有公平與正義地享用共同資源的企圖。

但是在此我們要問的是，這樣的定義究竟對民主化的研究有何作用？就目前民主化的研究來看，Dahl 對民主定義的精簡性的確有助於建立一個衡量民主轉型程度的標竿，尤其是那些由威權體制開始轉型的國家，其進展過程中自由化與民主化階段的各項特徵，皆可在 Dahl 的定義中找到相對應的項目，由此觀點而言，Dahl 的定義的確有其實用性。

但是，在這問題之外，第二個評斷程序性與實質性民主定義對民主化研究的重要性是去了解達到民主鞏固與維持民主政治的關係。就民主鞏固的定義而言，在本質上有相當程度的體制合法性以及成為有習慣性民主行為，而且民主鞏固並不是一但在達到鞏固之後，便可以維持不動，其仍有可能再度走向惡化與崩潰的路途。要達成民主鞏固與維持民主政治仍有所差別，如果只是單純地在形式上維持民主制度，但在政策實質上並無法真正有回應能力 (responsiveness)，尤其是在創造平等環境的能力上，如果無法令人民達到滿足，則要人民長期地遵循民主的遊戲規則也將有所困難。換言之，不僅是要保證人民基本自由與權利，新政府必須是一個具主動政策執行能力與具有責任性 (accountability)，才能更進一步具體化這些自由與權利。自長期性的民主過程來看，即使在為此一定義下的民主尋求具共識的運作定義仍然有所困難時，注重實質性、結果性的民主定義也將扮演重要的角色，而這也是民主轉型的研究所必須面對的課題。

肆、民主鞏固研究的新課題

對於民主鞏固認定上的一個困難，便是無法在轉型的過程間找到一個時間或事件，明確的區分民主鞏固的開端與結束（如果有所謂民主鞏固的「結束」的話）。就民主鞏固的開端而言，學者常以結束威權體制的統治而代之以民主政府 (democratic government) 來認定民主鞏固的開始，但是，對於民主鞏固結束的認定則缺乏共識。

首先，何謂民主鞏固？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菁英間權力的互動結果而與民主政治無直接相關。更重要的是，民主鞏固絕對不是靜止不動的狀態，它並不排除當一些導致體制不穩定的因素與危機出現時，如經濟困境或政治菁英的衝突，也會造成民主政府的鬆動甚至崩潰。因此，民主鞏固之意義不在於制度的維持

不變，而是在制度之下作為政治行動者（包含菁英與一般人民）行為準則與規範的鞏固，換言之，民主鞏固所要鞏固的不只是民主政府的維持，還有一套民主政治典則（regimes）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，政治行動者應瞭解並接受這些典則作為其行為模式的規範。

對此，Linz 與 Stepan 具體提出一個已經鞏固的民主政治（consolidated democracy）必須有下列三個意涵：一、在行為上，沒有任何行動者企圖創造一些非民主的典則來達成其目的；二、在態度上，社會上絕大多數的成員相信，即便在嚴重經濟困頓之時，民主制度及程序是解決集體衝突最適宜的方式；三、在憲法上，不論是政府或是非政府力量都已經習慣於在新體制下的法令程序與制度設計解決衝突。^⑩基於觀察與運作定義上的實用與方便而言，Linz 的定義已經提供一個相當簡要且有用的民主鞏固的定義。

至於這套民主典則應如何被政治行動者所實踐？或者說應該如何去檢驗民主鞏固的程度？Huntington 認為至少需要兩次的政權轉移才算民主已經鞏固，即轉型期間取得首次選舉勝利的政黨或團體在下一一次選舉中失敗，並將權力移轉給選舉勝利者，並且這些勝利者也能在下一一次選舉時，再將權力移交給選舉的勝利者；更有學者認為需視政治菁英間的協商情況而定，即原來相互競爭的政治菁英有意地重組其相互間的關係，並為穩定的民主體制建立基礎，但是這樣的菁英協商有時是隨時展開，有時則需要花費相當長的時間來完成；而其他學者則藉由實證調查，瞭解一般人民所持有的政治信念，藉以測量新政體的合法性。^⑪ Huntington 的測量方式雖然簡單，但也因其過度仰賴形式上選舉結果，而失去民主鞏固的真正精神，同時也排除了那些由統治集團成功地主導民主轉型的例子。相對的，由菁英間的互動與大眾政治文化的變遷角度著手，瞭解菁英與大眾對民主政治是否有廣泛的信念，並認為民主的政府形式是其生活的最佳選擇，具有合法統治基礎，將較能反映出民主鞏固的含意。^⑫

從另外的角度來看，民主鞏固雖然可以從一些重要的規則與制度的建立與實踐來瞭解之外，也可以自應該避免那些有害民主鞏固的規則與制度來瞭解。以 Valenzuela 的觀點而言，民主政治體制的建立，首先即是避免以下四種「惡性制度化」（perverse institutionalization）的產生：一、非民主方式產生的「守護權力者」（tutelary

註^⑩ J. Linz, and Alfred Stepan, "Democracy and Its Arenas," in J. Linz and S. Alfred, ed., *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996), p. 6.

註^⑪ S. P. Huntington, *The Third Wave*, pp. 266~267; J. Higley and R. Gunther, eds., *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe* (New York: Cambridge University Press, 1992); P. McDonough, S. Barnes, and A. Pina, "The Growth of Democratic Legitimacy in Spain," *American Political Science Review*, Vol. 80, No. 3 (1986), pp. 735~760; R. Lopez-Pintor, "Mass and Elite Perspectives in the Process of Transition to Democracy," in Enrique Baloyra, ed., *Comparing New Democracies* (Boulder: Westview Press Inc., 1987), pp. 79~108.

註^⑫ L. Diamond, S. Lipset, and Juan Linz, "Building and Sustaining Democratic Government in Developing Countries," *op. cit.*, p. 7.

powers) 借各種模糊的理由要求更多權力但卻不受適當的監督，例如，在威權體制時期享有充沛資源的軍方，在鞏固期間便會利用各種正式或非正式的條款維持其既得利益，此時由民主程序產生的政府經常必須容許這些行動者的特權以避免其軍事政變的威脅；二、在政治決策過程中存在一些未受民選政府官員控制的「保留區域」(reserved domains)，在這些特定的政策領域之內，民選政府官員無權過問政策制訂與執行的情形，此一情形常見的情況是在民主轉型中，軍方為了保障其在民主化之後不會受任何報復性舉動，而事先設計一些保護條款，如大赦或特赦，藉以作為其支持新政府的藉口；三、在選舉過程中製造重大差別待遇，使其中一部分人在政治上獲得過度代表，例如選舉中的保障名額，或是某一部分的人民代表可以不經由選舉產生，而是經由政府直接任命而來；四、威脅用非民主手段中斷政府，不認為民主程序才是改變政府的唯一方法。^②

以 Linz 和 Valenzuela 的觀點而言，民主鞏固在於建立一套有助民主政治維持的制度與行為，或是避免有害民主政治的制度或行為產生，因此，Przeworski 認為民主鞏固首要條件在於使政治行動者瞭解到民主政治乃是解決衝突的唯一方式，任何使用非民主的手段來達成其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未來可以成為多數派的一分子，不會永遠被排斥在政治權力之外，同樣的，擁有目前的權力也可能只是暫時的，無法用法令來永遠保存其權力，因此遵守民主程序的競爭規則成為保障其獲得政治權力的機會。^③Przeworski 的觀點對此 Linz 與 Valenzuela 的論點有綜合的作用，也成為多數討論民主鞏固要件的主要論點。

除了鞏固的定義之外，近期民主化的研究學者也特別重視民主鞏固的障礙，認為民主鞏固雖然有許多有利的條件，民主轉型絕不是一個平坦順暢的過程，其所面臨到的潛在困境主要有四種。

第一、民主的民族國家與民族的民主國家的對立。在第三波民主化國家之中，對於如何處理國內少數種族的問題乃是一項致命的弱點，日益激烈的種族對立，如南斯拉夫與前蘇聯之下的獨立國家間的衝突，顯示出種族間的差異不僅沒有因為民主的到來而得到和平的解決，相反的，由於原有集權力量的突然崩潰，沒有一個強力的權威規範各個族群，衝突自然難免。

雖然在現今的民主國家中，協議式 (consociational) 憲政制度的設計會有助於解決此項問題，但是一般而言，人口越多且種族愈複雜將使得民主協議增加困難，因此這些困難的解決則更需要仰賴政治菁英更大的技巧。在現實情況下，一個民族組成一個國家幾乎不可能存在，因此強調所有成員的政治認同 (political identities) 乃成為

註② J. Valenzuela, "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Press, and facilitating Conditions," in S. Mainwaring, O. Guillermo, and J. S. Valenzuela, eds., *Issues in Democratic Consolidation* (Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1992), pp. 62~70.

註③ Adam Przeworski, *Democracy and the Market* (New York: Cambridge University Press, 1991).

重要的一環，這個政治認同，乃是去認同一個「國家的民族」(state-nation)，即認同依據是超越原始由自然血所形成的聯繫群體，而是由政治與社會化所塑造的新認同。^②

第二、新政府政策執行能力與反民主勢力的反撲。新的政體所面臨的問題不會比其前任朝代來得簡單，而人民對新政府的期待除了感情的支持之外，更加希望能得到有效率的公共政策，否則難免給予人民「今不如昔」的感受，給予反民主人士有可乘之機。

這期間牽涉到一個值得研究者注意的問題，即一個具活力的公民社會是否會造成新政府無法負擔而有害民主鞏固？公民社會乃是獨立於政治社會與經濟社會間的集合組織，其特色乃是強調成員利益及其自主性，在民主鞏固之下的真正涵意乃是其地位受到憲政法律的保障，不會受到任意的侵害，同時也可以藉集體行動促進其利益。但是，這樣的特性經常與政治社會的特性相互重疊，造成政治領袖在需要時動員公民社會的組織來達成其政治目的，造成公民社會的政治化；相對的，公民社會的成員對於政治社會中各個政黨間相互的合縱連橫常常給予道德眼光的指判，使得公民社會在民主鞏固階段的功能，已經不如其在加速威權體制崩潰時的功能來得具正面效果，甚至有加以「解除動員」(demobilization)的必要。

但是，就民主鞏固而言，政黨之間的分裂與利益交換等動作有時有助於民主的鞏固，而且在鞏固的情形之下，政治社會作為公民社會與國家間的中介機構乃是正常的情形，在一個具有活力的公民社會中，內部各種組織與運動都是受到憲政法律的保障，有其合法的地位與功能，同時這些運動與組織除了為政治菁英在民主轉型期間提供打擊反民主勢力的資源，更為鞏固時期政治菁英的政治權力提供制衡的力量，或是增加新政府統治的合法性。這些公民社會的組織雖然不應過度被政治化，但角色與功能對整個民主鞏固的達成及維持民主政府具有重要的作用，而不被解除動員。^③

第三、行政部門的過度集權，造成新憲政體制的混亂，也連帶給新政府帶來存在的威脅。雖然給予新政府更多的權力可能更有利於民主的推進，但不受制衡的政治權力將形成另一個被改革的對象，憲政體制的設計如果無法妥善解決此一問題，將進一步危及民主的鞏固，如俄羅斯總統葉爾辛與國會的衝突，主因之一乃是總統與國會之間權力關係的模糊所致。

對於憲政制度的建立問題，學者在總統制與內閣制孰優孰劣的爭論已經有相當久的傳統，這些制度優劣的辯論似乎沒有對個別民主化的國家造成實質的助益，因為兩種制度皆有被實施的經驗，但卻沒有一致的結論。歸究其原因並不在於兩種制度優劣的差距，而是在於政治菁英當時角力的結果。因此，政治菁英的民主信念與能力，以及菁英之間如何對憲政選擇以及其相關的政治遊戲規則達成共識，並且願意遵守這些

註^② J. Linz, and Alfred Stepan, "Stateness, Nationalism, and Democratization," in J. Linz and A. Stepan, eds., *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996), pp. 16~37.

註^③ *Ibid.*, p. 10.

規則來解決政治衝突，才是憲政體制能否真正良好運作的關鍵。

第四、民主政治文化的實質內涵更重於選舉的形式，不論民主轉型的「奠基性選舉」(founding election)的結果如何，在選舉形式之下，更需要有一個穩定的民主政治文化，這種民主的政治文化見諸於個人行為上乃是一種習慣性的民主行為。但是這種行為的建立需要時間，而不是在幾次的民主選舉中便可以看到，因此，任何以民主選舉的實施來推論民主鞏固的達成，便容易犯下所謂「選舉至上論」(electoralism)的誤解。畢竟，雖然所有公民皆有公平的機會去參與選舉，而且選舉結果也是由文人政府取得政治權力，但在實際上許多威權體制的遺緒仍然被保留下來，選舉制度的設計與執行反而成爲這些舊有特權合法化的工具，也因而違反民主化的本意。

伍、結語：民主化與台灣研究

戰後出自於台灣本土的第一個反對黨到今日已逾十年，台灣的政治轉型也在這十年中有了劇烈的變化，國內外對於台灣民主化的研究也相對的增加，尤其是在民主化快速開展之際，各種面向的研究更是急速增加。在研究途徑的運用上有包含社會經濟上的探討，也有針對政治行動者互動作研究，典型的例子如田弘茂的大轉型：中華民國的政治和社會變遷，^①以台灣爲分析對象，全面性的探討台灣快速的經濟發展及其所帶來的效應，以及政治社會面的革命性轉變，使台灣逐漸由威權走向民主的道路，或是鄭敦仁(T. J. Cheng)與S. Haggard所編的台灣政治變遷(*Political Change in Taiwan*)，^②內容除了包含一般民主轉型理論探討，更以台灣爲例作深入的分析，涵蓋的面向包括政治社會變遷、政黨體系、選舉制度、以及對外關係等主題，皆是研究台灣民主化有用的參考資料。在整體的分析之外，也有學者自民主轉型中的某一些面向切入，並以此爲焦點研究台灣的民主化，如黃德福的民主進步黨與台灣地區政治民主化、朱雲漢(Y. Chu)的在台灣創造民主(*Crafting Democracy in Taiwan*)、^③倪炎元的東亞威權政體之轉型^④等，焦點集中但問題卻深入，對瞭解台灣政治變遷的特殊面向有特別的助益。

這些研究雖然對瞭解台灣民主化的過程提供很大的助益，但是，即使台灣已經成功的遠離威權政體，從台灣已經進入民主鞏固時期的觀點來看，探討台灣民主鞏固時期所可能遭遇的情況仍舊顯得不足，而如能將台灣民主鞏固的過程深入探討，也將進一步顯現出台灣研究在整個民主化研究所具有的特殊性。更重要的是，瞭解這些特性

註① 田弘茂著，李晴暉、丁連財譯，大轉型：中華民國的政治和社會變遷（台北：時報文化出版企業有限公司，民國七十八年）。

註② T. J. Cheng and S. Haggard, eds., *Political Change in Taiwan* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1992)。

註③ 黃德福，民主進步黨與台灣地區的政治民主化（台北：時英出版社，民國八十一年）。

註④ Yun-Han Chu, *Crafting Democracy in Taiwan* (Taipei: Institute for National Policy Research, 1992)。

註⑤ 倪炎元，東亞威權政體之轉型（台北：月旦出版股份有限公司，民國八十四年）。

及其影響力，才能對台灣民主鞏固的前景有更深一層的瞭解。

首先，台灣的民主化是在一個較拉丁美洲國家與後共產國家的民主轉型更為複雜的國際環境，尤其是海峽兩岸的敵對與僵局不僅深刻的吸收台灣現有的政經資源，更進一步影響民主化的進展，同樣的，台灣的民主轉型對中國大陸而言，不僅會使其重新調整對台灣的策略，也需要防止台灣的民主轉型對其造成的影響，這種互動相當微妙，同時也常無規則可循，但卻又具重大影響而無法忽視。第二，台灣內部存在的國家認同與族群意識的衝突問題，是否會演變成民主鞏固的障礙，需要進一步的瞭解其影響，以及如何建立共同的政治認同，或是如何建立一個超越自然血緣關係的「想像社群」(imagined communities)是一項當務之急。第三，憲政體制建立的困難嚴苛地考驗政治菁英的智慧與能力，尤其是許多朝代之間成文與不成文的政治協議，能否真正發揮作用，將是日後台灣民主鞏固所要面臨的重要課題。第四，雖然學者明白指出，民主政治體制並不保證會比其他政府體制更能解決社會與經濟問題，但是，政府的施政能力以及達成社會分配正義的能力，將是大眾在政治民主後所關注的課題，也是關係到鞏固民主所需的要素。這些問題，從另外一個角度來看，都不單純是民主鞏固的問題，但卻直接影響民主鞏固，對於日後台灣民主化的結果，以及台灣民主化的研究而言，都將是關切的焦點。

*

*

*

