

協商式政體：南非政治改革之路

顧長永

（國立中山大學中山學術研究中心副研究員）

一、前言

南非的種族隔離政策已於一九九一年六月中旬正式廢止，如今執政的國民黨（The National Party）正致力於憲法改革，以期能使得目前由少數白人統治的政府轉變為一個由全南非人民平等參與的多種族的及聯合的政府。除了執政黨的憲改方案外，南非的其他黨派，如白人的保守黨及黑人的非洲民族黨（The African National Congress）及印卡達自由黨（Inkatha Freedom Party），亦都各自有以該黨利益及意識形態為出發點的改革方案。在學術界，政治學者及經濟學者也有不少改革方案的提出。在眾說紛紜之中，南非的改革究竟應朝那一方向進行，實為相當重要的課題。

本篇文章旨在介紹美國政治學者 Arend Lijphart 所提出的協商式政體（Consociationalism）；本文係根據 Lijphart 教授的書 *Power Sharing in South Africa* 而撰。本文介紹協商式政體有三個主要原因：其一，Lijphart 是美國政治學者，他不屬於南非的任何黨派，亦不受任何黨派的影響。因此，其所提出的改革應具有客觀性。其二，Lijphart 對南非的政治問題有相當深入的研究。他自一九七一年首度訪問南非以來，即開始專注於南非的問題研究，因此，其對南非的了解有相當的廣度及深度。①其三，Lijphart 教授的改革方案具有比較性。在比較過其他三種改革方案後，Lijphart 認為依南非的背景及情況而言，以協商式政體最適合於未來的政治改革。本文將分為三個主要部分：首先將扼要介紹為何 Lijphart 教授認為另外的三個改革方案（即多數政體式，非民主式，及分離式政體）不適合南非的政治改革。其次，本文將介紹及闡釋協商式政體的內容。最後，將詳細分析為何 Lijphart 教授認為協商式政體最適合南非的改革。

註① Lijphart 已寫過十多篇關於南非的文章。

二、三個不適用的改革方案

第一個方案是眾所熟悉的「多數統治」(即 *majoritarianism*)，這是起源於英國的「魏斯特明斯特模式」(即 *Westminster model*)，這也是最早的民主政治理論之一。一般人都認為多數統治最能表現民主的真諦，因為每一個人都可以憑自己的自由意志，藉着選票來選擇理想的政黨及政府。以南非的問題而論，亦有不少人主張「多數統治」是解決南非複雜政治問題的藥方。主要理由有下列三點：②其一，「多數統治」係源於英國，隨着大不列顛帝國主義的擴張，「多數統治」的民主理論也直接影響英國的殖民地，包括南非。這種強調個人主義的民主文化，也隨着英國帝國主義的擴張，融入在殖民地的政治體系之中。因此，南非若採行「多數統治」的方案，將不是難事。其二，多數統治亦可反應出現行南非少數白人統治的不合理現象。對黑人而言，白人的少數統治是一種居於「壓榨者」的地位，而多數的黑人却是處於「被壓榨」的地位。因此，實行多數統治，正好可以扭轉此一不公平及不合理的現象。最後，南非自一九一〇年獨立成為「南非聯盟」(Union of South Africa)一直到一九八三年通過新憲法止，都是實施所謂的「多數統治」。當然，這是指南非的白人而言，因為其他的人種並無參政的權利。③因此，南非若實施「多數統治」並不需要經過重大的改革，只需要在憲法中除去種族的字眼，就可實現多數統治的理論。

儘管這三個理由似乎很充份，而且可以在南非推行「多數統治」的民主政治；但是 Lijphart 却不認為這是一個可以接受的改革方案，因為這個方案在南非這個多元化的國家，並不是真正的民主，更不能透過這個方案來解決南非複雜的政治問題。Lijphart 教授所採的論點可歸納如下：④首先，在南非這個多元化(即 *plural*)的國家，各個種族及政治團體的利益有很大的不同，因此很難以妥協。其次，投票人對於自己所屬的團體有較強烈的歸屬感，流動的成份很低，因而對於選擇一個民主政府的可能性，將變得不可能。換言之，支持同一黨派的群眾在可預見的未來，並不會有太大的變動性。在這種情況之下，南非的黨派將分崩離析，各自為政。對於民主政治所需要的「自由選擇政府」的權利，將很困難實現。最後，當少數

註② 此三點均係 Lijphart 所列舉，請參閱 *Power Sharing in South Africa*, Berkeley: Institute of International Studies, 1985, pp. 17-18.

註③ 南非在一九八三年通過新憲法後，賦予有色人種 (the coloured) 及印度人 (Indians) 有投票權及參政權，但這並非實施「多數統治」的民主理論，因為南非政府仍然係由少數的白人所控制。有色人種及印度人只有在國會中有席位，另外亦具有自治的權力。

註④ 請參考 Lijphart, *op. cit.*, pp. 18-21.

人被摒絕於政治之外時，他們對政府的影響力將逐漸消失，這將有可能造成極權政治及內亂，而非民主。這些都是一個多元化社會所可能發生的現象，而南非將不會是例外。

Lijphart 教授的論點亦有實際的例子以佐證。以津巴布韋 (Zimbabwe) 而言，這個南非鄰邦就是一個相當活生生的例子。津巴布韋原來亦是由少數的白人政府所統治，但在一九八〇年時，白人政府將政權，依照「多數統治」的理論，交給黑人統治。^⑤當時由多數的 Shona 種族取得政權，而居於少數種族的 Ndebele 族僅有三人進入政府部門。四年之後，由 Shona 族控制的黑人政府，開始迫害少數的 Ndebele 族，而其領袖亦被放逐在外。白人政府雖已將政權交給黑人，但是「多數統治」的民主理論，並沒有將真正的民主帶給多種族的津巴布韋，反而造成津國的內部糾紛。

第二個不適合的改革方案叫做「非民主式的方案」(即 non-democratic proposal)。^⑥所謂「非民主式的方案」包括好幾種，例如建立獨立的黑人家邦共和國，使得黑人及白人各自為政，自行管理自己種族的事務。此點將在下一節討論。這裏將介紹非民主式方案的主要模式，即「合格的公民投票」制 (qualified franchise)。這個制度是指依照公民的教育及經濟程度而決定選票的「份量」(weight)。在南非這個教育及經濟相當不平等的國家裏，在短期內當然只有一部分的人才有合格的投票權；但經過一段長時間後，就有可能使得所有的南非公民都擁有相等「份量」的投票權。這個方案在表面上係根據「一人一票」的民主原則，但實際上却並非真正的民主，因為每一選票的「份量」不一樣。主張這個方案的人士，大都係以白人為主，因為此方案在近期內，很明顯的對白人較有利。例如 Edgar Brookes 及 Leo Marguard 就是這個方案的提倡人。^⑦在政黨方面，南非的進步黨 (The Progressive Party，現已改名為 The Progressive Federal Party) 更是以此方案為其政策。

進步黨的資深國會議員 Helen Suzman 就曾說過「我們應該有一個選舉名冊，係根據教育及經濟程度而列出所有種族的合格選民；但是，不合格的選民在國會中也應該要有代表權。」^⑧關於進步黨的提案，其主要內容是，在國會中應保留百分之十的席位，給那些代表十八歲以上、受過些微教育，但並未明列在合格選民名冊上的南非人民。當這些人民的數目逐漸少於合格選民的百分之二十時，他們在國會中的代表席位亦應該減少。當然，到最後當所有的選民都成為合格的選民時（即

註⑤ 津巴布韋白人政府的最後一任首相是 Ian Smith，他當時曾極力反對將政權交給黑人，因而遭到世界輿論的圍剿。

註⑥ 這個「非民主式的方案」是個中性的字眼，並非「不民主」(un-democratic)。

註⑦ 請參考他們的文章：Edgar Brookes, "Minority Report," in Peter Randall, ed. *South Africa's Political Alternatives* (Johannesburg: Study Project on Christianity in Apartheid Society, Spro-Cas Publication No. 10, 1973) 及 Leo Marguard, *A Federation of Southern Africa* (London: Oxford University Press, 1971).

註⑧ Helen Suzman, "The Progressive Party's Program for a Multi-Racial South Africa," in Nic Rhodie, ed. *South Africa Dialogue* (Philadelphia: Westminster Press, 1972), p. 228.

教育及經濟程度都已達到規定的程度)，這些特別的席位，亦應完全取消。^⑨這個原則的細節，可能會因不同的人士及組織，而有不同的比例主張。例如，南非一個有名的工業界人士 A. D. Wassenaar 就主張：「合格的選民應該佔有國會中百分之八十五的席位，不合格的選民佔有七%，剩下的八%的席位應該由利益團體（如農人及商人）代表。」^⑩

這個「合格公民的投票制」雖然是對白人較有利，但它的本質却是有其公平性，因為它並沒有「歧視」的成份，每一個種族都可依照同樣的標準來決定合格選民的人數。這比現行的「種族分離」(Apartheid) 政策，要好得多。但是，Lijphart 教授認為這個方案仍不盡理想，有四個理由。第一，雖然「合格的公民投票制」很明顯的除去了種族的因素，特別是白人及黑人的分別；但是，在南非這個黑人及白人敏感度很高的國家，種族仍然是真正的問題所在。白人仍然會在這種制度之下，享有特別的優待。第二，「合格的公民投票制」在整體而言，雖不會導致「某些」少數團體的過度代表權（即 over-representation）；但是却會導致「一個」少數團體（即白人）的過度代表權。Burnham 就曾做過統計，^⑪如果以受過六年學校教育為基本教育的標準；那麼，將有七四%的白人成為合格的選民，黑人只有一三%，有色人種九%，亞裔人種四%。如果國會保留一〇%的席位給予不合格的選民（即未達教育標準），那麼白人的合格選民比例將降低為六七%，而黑人就會增加至二〇%，有色人種及亞裔人種仍將維持同樣的比例。這二種統計都顯示，只有白人會享有過度的代表權，而有色人種及亞裔人種則維持與其人口相對等的代表席位。至於黑人，就極度不平均了。

第三，白人過度代表權的程度將遠遠超過一般正常及合理的標準。這種過度的代表權，使得佔南非總人口六分之一的白人，享有三分之二以上的投票權利；如此就使得一個少數的團體霸佔選票的多數。這種不合理的情況在「協商式的政體」中，就不會發生；因為協商式政體規定，在一個多元化的社會裏，任何團體的代表權不得超過其在全國人口的分配比例。例如，在一個以三個種族（人口大致相當）組成的國家，任何一團體的代表權不得超過三分之一。最後，「合格公民投票制」雖然允許黑人有較多的投票權，而且隨著時間演進，黑人將擁有更多的代表權，並逐漸減少白人的代表權；但是，要達到最後公平及合理的代表權，將需要相當長的一段時間。而白人的過度代表權將意味着白人的繼續統治，這仍將引起黑人的不滿及種族的衝突。因此，時間是南非政治改革的一個重要因素；時間拖得愈久，對於和平的改革愈不利。因此，「合格的公民投票制」雖可成爲一個解決方案，但是却無法提供一個立即而有效的改革途徑。

註⑨ 上述這些進步黨改革方案的詳細內容，請參考 Suzman, *op. cit.*, p. 228.

註⑩ Christopher R. Hill, *Change in South Africa* (London: Rex Collings, 1983), p. 161.

註⑪ Walter D. Burnham, "Milestones on the Road to Democracy," in Robert Rotberg and John Baratt, ed., *Conflict and Compromise in South Africa* (Lexington, Mass: Lexington Books, 1980), p. 96.

第三個不適合的改革方案是「分離主義」(Partitionism)，意即將南非依照目前的種族、土地及資源分開成幾個獨立的國家。Lijphart 教授認為，任何分離式的改革方案都必須具備三個要件(即公平性、自願性、及製造一個同質性的社會)；否則，分離式的主張並不能解決既有的問題，反而會造成更多的問題。目前在南非主張分離式改革方案的，有二種模式：家邦式的分離(homeland partition)及激進式的分離(Radical partition)。現即就 Lijphart 的觀點，來闡釋為何此二種分離式的方案都不適合南非的政治改革。

所謂家邦式的分離，就是南非政府所通稱的「分開的發展」(separate development)，這是目前南非執政的國民黨(National Party)政府所採行的政策。它的實質內容是賦予黑人家邦有較高的自治權及自主權，並把全國百分之十三的土地分給黑人，使得黑人在其家邦內可以自行管理自己的事務。但是，Lijphart 認為這種分離式的改革方案並不符合分離主義的三個要件，因此不適合在南非施行。首先就「同質性」(homogeneity)的社會而言，Lijphart 認為在已自治的黑人家邦地區，這種同質性是很高的；但是，在非自治區內，這種同質性却很低。主要原因是，南非的黑人並非全部都是住在自治區內。根據一九七〇年的人口普查，只有四六·五%的黑人住在黑人家邦之內，剩下的黑人則散佈在南非境內。除此之外，南非境內的其他少數民族(如有色人種及亞裔人種)，並沒有自己的自治及家邦地區；而白人目前則廣泛的散居在南非百分之八十七的土地之上。如果要將這些人也加以分離成各自的自治區，那將造成極大的人口遷移及流動，對於整個社會的經濟及政治結構，都將造成無可計量的影響。

其次就公平性而言，目前現有的黑人家邦並沒有享受到與其他地區同等的資源。一般而言，在這一三%的黑人家邦內，土地是相當的貧瘠，經濟發展亦相當落後。再者，就南非白人區域而言，南非應可列為工業化的國家；可是，黑人家邦的自治區却是不折不扣的未開發地區，工業化相當的落後。最後，就自願性而言，南非政府的黑人家邦自治區雖已實施多年，但是黑人領袖却大都持反對的態度。贊成這種分離政策的其實只有說斐語(Afrikaans)的白人。黑人領袖如布德雷茲(M. Buthelezi)就因為公開反對分離式政策，而拒絕讓祖魯族(Zulu)的自治區(KwaZulu)獨立。就連已經獨立的黑人家邦領袖，亦不贊成這種政治性的安排。例如川斯凱(Transkei)及波布查瓦納(Bophuthatwana)的領袖就曾表示，他們都認為黑人家邦的獨立，只是暫時性的安排，他們是要「利用種族隔離政策來廢止種族隔離政策」(即 Use Apartheid to abolish Apartheid)。^⑬總之，不論就同質性社會，公平性及自願性而言，黑人家邦自治區並不是最好的分離式政策。

另外一個分離式的方案就是所謂的激進式的分離主義(Radical Partition)，這是由外國的政治觀察家所提出的改革方

註⑬ Transkei, Bophuthatwana, Ciskei 及 Venda 是四個在南非境內獨立的黑人家邦國家。這四個國家並不被世界各國所承認。

註⑭ Lijphart, *op. cit.*, p. 41.

案。它的主要內容是把百分之五十的南非土地及資源劃分給黑人，即將南非從北到南劃一界限，分隔為大致相等的東、西二個部分。根據 Gavin Massdorp，東半部被命名為 Capricornia，而西半部被命名為 Capeland。為便於介紹，本文亦暫用此二名稱。可是，Lijphart 教授却認為這二個被劃分的「國家」將造成更多的分裂，尤其是 Capeland。在東半部的 Capricornia 因擁有四分之三的黑人，故其異質性將不會太高；可是在西半部的 Capeland 却因有各種人口，包括黑人、白人、有色人種及亞裔人種，而呈現較高的異質性社會。根據統計，如果將南非劃分為東西二個國家，西半部的 Capeland 將會有四分之一的黑人及四分之三的其他人種。在這個人口結構中，有色人種很可能成為最大的人口群，而白人及黑人則成為人口差不多的少數人口群。換言之，在這個方案之下成立的二個國家，並不會造成一個「同質性」的社會；反而造成二個「異質性」的社會。

其次，就自願性而言，白人一定反對這個方案，因為在這二個新成立的國家之內，白人都是居於少數。白人目前最擔心的就是被黑人統治，或是變成一個沒有政治權力的少數團體。如果白人要在有可能成為多數的 Capeland 壯大勢力，就必須實施大量的人口遷移，即從東半部的 Capricornia 遷移到西半部的 Capeland。這種人口遷移所造成的經濟及社會成本，又是一個無法計量的代價；因此，不可能實現。最後，就公平性而言，這個激進的分離方案在這點是有其可取之處，因為它所劃分的東、西二個國家在土地及資源上，大都是相等。可是，這個表面上的公平性，並不能彌補「自願性」及「異質性」的缺點；因此，Lijphart 教授認為這個方案亦不適用在南非。

三、協商式政體 (Consociationalism)

既然前述三個方案都不適用於南非目前的政治改革，Lijphart 教授認為他所提出的協商式主義最適合南非的改革方案。本段將介紹這個協商式政體的意義及內容。協商式政體的理論是於一九六〇年代末期所形成，它曾被 G. Bingham Powell 喻為：「比較政治學上最有影響的貢獻之一」。^④協商式政體其實是對抗「多數統治」的一個理論。前已述及「多數統治」的理論是由魏斯特明斯特 (Westminster) 所提出的，它的主旨在強調政府應該是取決於人民中的多數。換言之，經過投票之後，所產生的多數意見及多數黨，就是代表真正的民意及民主。但是，它的缺點就是少數黨及少數人民的意見就被摒絕於決策及權力核心之外。在一個同質性很高的國家（如英國、德國及美國等），這個「多數統治」的理論不會成爲一個問

註④ G. Bingham Powell, "Review of Lijphart 1977a" in *American Political Science Review*, March 1979, p.295.

題；但是，在一個異質性很高的國家（如南非），這個「多數統治」的理論，就很有可能造成紛爭。協商式政體正可解決此一問題。

Lijphart 所提出的協商式政體包含有四個基本要件，現分述如下。^⑮首先，行政權力必須被所有的重要團體代表所分享。（原文是 *Executive power-sharing among the representatives of all significant groups*）。行政權力的分享可以採用幾種不同的模式，例如在內閣制之下可實施聯合的內閣制度；在總統制之下可實施總統及高階官員的聯合政府；同時也可以增加委員會的數目以加強諮詢及協調的功能。換言之，行政權力並非由某一個或某二個少數團體所獨占，而是由所有重要團體的代表所平均享有。如此，國家的政策決定就不致於偏袒某一少數團體，而能顧及到全國的各個不同團體。此外，由各個重要團體平均分享政治權力，亦可避免獨裁的局面，因為其他的團體代表可以在協商式的政體中發揮制衡的力量。

其次，所有的團體在其意願之下，都擁有很高的自治權（即 *A high degree of internal autonomy for groups that wish to have it*），這個高度的自治權亦是一種「權力分享」的表現。例如與共同利益有關的問題，必須透過聯合決策的模式而決定，而非由少數團體所單獨決定；至於其他的問題，每一個團體亦應有權力參與決策的過程。在一個多元化及異質性很高的社會，要賦予每一個團體高度的自治權，最常見的模式就是「聯邦制」（*Federalism*）。這是與「多數統治」理論的最大不同點。多數統治的模式大都傾向於中央政府制或單一政府制，因為它並沒有顧及到各個不同團體的需要及情況。而協商式政體賦予各個團體高度的自治權，即使在一個多團體混合的區域內，各個團體的自治權仍可不受地理界限而得以發揮。

第三個原則是：政府機關的職位及公共基金實施比例分配的制度（*Proportional representation and proportional allocation of civil service positions and public funds*）。比例制是協商式政體的一個重要的標準，因為它消除了「多數統治」制度下贏者及輸者的區別。在多數統治的制度之下，凡是得票多者即為贏家；得票少者則為輸家。但是在比例代表制之下，所有的不同團體都可稱為贏家，因為每一個團體都可產生依照自己人口比例的代表。在這種情況之下，各個團體，不論其為多數或少數，都是平等的對待。依此原則，政府的公共基金亦可依照比例而平均分配給各個團體，如此就具有「公平性」。換言之，「多數統治」理論的弊端（如偏重於某一多數團體）就不會出現在協商式政體，因為每一個團體都可依照比例，平均參與政府的職位及分享政府的公共基金。簡言之，這個原則就是在尊重及保護人數少的團體。

協商式政體的最後一個要素是：少數可以否決重要問題的權力（*A minority veto on the most vital issues*）。這是

註⑮ 此四點均係採自 Lijphart, *op. cit.*, pp. 6-8.

少數團體保護自己利益的一個重要武器；當然，這個原則也違背「多數統治」的理論。根據「多數統治」的原理，只有「多數」才能有權力去改變法案及政府的規定；「少數」並無此權力。在協商式政體中，少數團體的否決權亦可被「多數」所推翻；它的否決權主要用意在於保護少數團體的權益。這個否決權如果被濫用，當然也會造成弊端，因為政府的功能就無法充分發揮，而變得礙手礙腳。但是，必須注意的是，這個否決權是相對的，而非絕對的。因為當甲團體動用否決權時，係在保護其自身的利益，但亦有可能傷害到其他團體的利益。反之，當乙團體動用否決權時，亦會製造同樣的結果。因此，否決權的動用並非表現在一般性及通常性的事務之上，而是一種保留性的設計，特別針對重大的問題。

四、協商式政體：南非的改革之路

本節將介紹為何 Lijphart 教授認為協商式政體最適合南非的政治改革。①Lijphart 引用九個因素來闡釋為何他的協商式政治理論，最適用於南非。在分析這九個因素的同時，Lijphart 亦將南非與其他五個協商式政體的國家（即比利時、塞普勒斯、黎巴嫩、馬來西亞及瑞士）做比較。這九個因素為：(1)沒有一個多數的團體（no majority segment），(2)每一個團體平均的大小（segments of equal size），(3)團體數目的多寡（small number of segments），(4)總人口數大小的程度（small population size），(5)外在的威脅（external threats），(6)對團體的忠實程度（overarching loyalties），(7)社會及經濟的差距（socioeconomic equality），(8)各個團體地理上集中的程度（geographical concentration of segments），及(9)傳統的適應程度（Traditions of accommodation）。

根據這九個因素，再以上述六個國家的情況做比較，Lijphart 分別給予不同的點數，以測驗每個國家適合實施協商式政體的程度。Lijphart 教授評分點數的情形，可以下列圖表顯示之。

由這個圖表的積分點來看，瑞士是最適合實施協商式政體的國家（積分正八點），黎巴嫩則為正二點，南非及比利時均為正一點，同樣適合實施此制度、最不適於實施協商式政體的國家就是塞普勒斯。為何南非的總積分是正一點呢？現在就依此九個因素，來闡釋 Lijphart 教授的觀點。

首先，就「沒有一個多數的團體」（no majority segment）而言，南非得到正二點。協商式政體的一個最重要因素，就是沒有任何一個團體在國家之內居於多數；否則，就很容易變成「多數統治」。南非境內主要有六大種族，其中白人分

註① 本段內容係採自 Lijphart, *op. cit.*, pp.118-130.

為說斐語的斐人 (Africaner) 及說英語的白人二種；而黑人則包括祖魯族 (Zulu)、柯雜族 (Xhosa)、南、北蘇圖族 (North and South Sotho)、及川瓦納族 (Tswana)。這六大種族中，沒有任何一個佔有南非過半數的人口；最大的二個種族 (祖魯族及柯雜族) 都僅各佔有南非總人口的五分之一。因此，以種族為單位而言，南非這個多元化的社會，最適合實施 Lijphart 教授所提倡的協商式政治體制；因而南非在這個因素上得到最高的正二點。

其次就「各團體的平均大小」(segments of equal size) 而言，南非得到正一點。這個因素與前者有相當密切之關係。南非除了沒有一個居於多數的單一種族團體外，各個種族團體的人數也大致相當，並沒有很大的分別。例如祖魯族有七百四十萬人，柯雜族有六百九十萬人，南北蘇圖族有五百四十萬人，而川瓦納族亦有三百六十萬人。^①至於白人的總人口數亦有約五百萬人。因此，南非各個種族團體的大小 (即人口數)，並沒有很懸殊的差別，但也並非很平均，因而得到正一點。由於各個團體的力量相當平均，因而適合各個團體領袖的協商及談判。

第三，南非在「團體數目的多寡」(small number of segments) 這個條件上，得到負一點。協商政體另一個必要的條件，就是在多元化的社會中不能有太多的團體；一般而言以三至五個團體為最適宜，如果太少，假設只有二個，也不適合；因為會造成「多數統治」。如果太多 (超過五個以上)，就容易造成分裂，行政癱瘓，及沒有向心力。南非除了有上述的六個不同的種族團體外，還有亞裔人種、有色人種及其他種族的黑人；因而造成過多的不同種族團體，所以是負一點。

第四，Lijphart 教授在「總人口數大小的程度」(small population size) 這個因素上，給予南非正一點。一般而言

圖表一 實施協商式政體有利與不利的條件

條 件 \ 國 家	南 非	比 時 利	塞 路 普 斯	黎 嫩 巴	馬 西 來 亞	瑞 士
1.沒有一個多數的團體	++	-	--	++	-	-
2.各團體的平均大小	+	+	--	+	-	--
3.團體數目的多寡	-	0	0	-	++	++
4.總人口數大小的程度	+	++	0	++	++	++
5.外在的威脅	0	0	--	--	0	0
6.對團體忠實的程度	+	0	-	0	0	++
7.社會經濟的差距	--	-	-	-	--	+
8.各個團體地理集中的程度	-	-	+	-	-	++
9.傳統適應的程度	0	+	0	++	+	++
總 計	+1	+1	-7	+2	0	+8

註：這個以五分點為度量標準的表格，其代表意義如下：

- (1)++：非常有利。 (2)+：有利。
 (3)0：非有利也非不利。 (4)-：不利。
 (5)--：非常不利。

資料來源：Lijphart, *Power Sharing in South Africa*, p. 120.

，人口數愈少的多元化國家，愈適合實施協商式政治制度；因為小國的決策過程較單純，政治領袖也較容易掌握全國的情況。因此像瑞士、比利時及馬來西亞這些人口少的國家，就較有利實施協商式政體。而南非雖不是少人口的國家，但它也不是多人口（約三千五百萬）的國家；因此，南非在這個因素上，得到正一點。

第五，南非的外在威脅被賦予中性的積分點，既非有利，也非不利於協商式制度。南非並沒有立即的外患，但是鄰近黑人國家對南非的敵視態度，却始終存在，這是由於南非長期實施種族隔離政策的結果。Lijphart 教授認為，非洲南部黑人國家對南非的敵意會減輕，如果南非能夠立刻實施沒有種族歧視的協商式制度。因此，就外來的威脅而言，南非是處於中性的地位。¹⁸

第六，至於「對團體忠實的程度」(overarching loyalties)，南非得到正一點。Lijphart 教授所持的理由是，南非雖有好幾個不同的種族團體，但是所有的人民都很明顯的認為他們是「南非人」。這種對國家的認同感及忠實度，是有助於實施協商式政治制度。以祖魯族的領袖布德雷茲為例，他就曾多次公開的表明：「我雖是祖魯族人，但我更是一個南非人。」南非境內的其他種族人口，甚至是相當對立的團體，亦大都持有這個相同程度的國家認同感。例如以說斐語為主的保守黨 (Conservative Party) 及與其相當對立的黑人非洲民族黨 (African National Congress)，其黨員在政治理念上有相當大的歧見，甚至水火不容，但是他們對南非的國家認同感及忠實度，却相當一致。

第七，南非最不利的條件就是社會及經濟的差距，只得到負二點。南非由於長期實施的種族隔離政策，使得黑人在社會、教育、經濟及政治權力方面，受到相當大的歧視。黑人與白人的發展條件及空間呈現着非常大的不平等待遇。因而，白人絕大多數都是白領階級，住在舒適及寬敞的房子，每天開車上、下班；而黑人却都是藍領階級，住在極為貧窮及落後的區域，每天擠火車及公車上、下班。南非白人與黑人的社會及經濟的差距，很可能是所有多元化社會中最嚴重的。協商式政體的條件是差距愈小愈適合實施此制度，而南非的社會經濟差距非常大，因此得到最差的負二點。

第八，南非的「各個團體地理集中的程度」(geographical concentration of segments) 也不是很有利實施協商式政治制度，因此只得到負一點。依理論而言，一個國家之內的各個不同團體，如果分隔的愈明顯，就會減少衝突的機會，因而有利實施協商式制度；瑞士就是一個好例子。反之，如果各個團體群居混雜一處，接觸多，就容易引發衝突及敵視。南非雖實施種族隔離政策，而將白人與黑人分隔，但是這僅及於住家所在地。黑人大都仍到白人區域工作，因為白人需要廉價的黑人勞工。而黑人之間的交往及接觸也相當密集。因此，接觸之後，所發生的文化差異、教育差異，及經濟程度的不同，就容易引發衝突。這也就是南非種族衝突不斷發生的主要原因之一，因此就這一點而言，相當不利於實施協商式政制。

註¹⁸ 南非已於一九九一年六月正式廢止種族隔離政策，世界各國也紛紛解除對南非的抵制，包括旅遊、貿易、交通、文化及體育的種種限制。因此，如果以現在的情形而言，南非在「外來威脅」的因素上，應該可得到正分點，因為鄰近非洲國家對南非的敵視正在減輕中。Lijphart 的書是一九八五年完成，當時鄰近的非洲國家對白人統治的南非，尚有相當的敵意。

最後，就傳統的適應性而言，南非是居於中性的地位，既不有利也非不利於協商式政治制度。所謂「傳統適應的程度」(traditions of accommodation)，係指這個國家過去對於不同意見的協商、共識，及妥協的傳統。換言之，這個國家的歷史背景及政治發展過程中，對於不同意見的協商情形，其成熟度的高低。據 Lijphart 教授的論點，瑞士及黎巴嫩都很具有這方面的經驗及傳統，因而得到最高的正二點。而南非是從一九七〇年代才開始發展這種談判及協商的文化，目前正是處於啟蒙期，因而尚未形成有利的條件，但也非不利；故得到〇點。但是，必須注意的是，這種談判及協商式的政治文化，會隨着時間而愈趨成熟。

五、結 論

協商式政體是 Lijphart 教授所提出的政治改革藍圖，經過他精心的設計、比較及研究，Lijphart 認為南非應該儘快實施此一制度，以減輕日益惡化的種族糾紛及暴力事件。當一九八五年 Lijphart 教授提出此一改革方案時，雖然南非政府並未立即依照此藍圖，而進行改革；但是，南非執政的國民黨却一直朝此模式進行。在一九九一年九月初，國民黨召開全國黨代表大會時，提出憲法改革方案，其主要內容就具有相當濃厚的協商式政制精神。國民黨的憲法草案包括幾個重點：(1) 未來的南非總統將由國會上議院的三大黨派領袖擔任，這種集體式的領導模式，符合協商政制「行政權力分享」的精神。(2) 上議院的席次將依照「比例代表制」的精神，分配給所有的政黨代表；下議院的席次則平均分配給全國各區域（共分爲九個區）的代表。換言之，這不是「多數統治」的制度，而是依照全國各區域及各政黨的比例情形，而實施的「協商式」政治制度。在這個制度之下，沒有一個特定的黨派將「獨自」掌握南非的政治權力；南非境內所有的黨派及區域代表，都將有機會在國會中分享權力。(3) 上議院通過法律的方式將採「單一多數」制，但是下議院却有權力否定上議院所通過的法案。這種制度亦符合協商政體中「少數團體有否決權」的精神。¹⁹

國民黨提出的這部憲法草案，遭到非洲民族黨、保守黨及南非工會大會黨 (the Congress of South African Trade Unions) 的反對；另一黑人政黨印卡達自由黨也未完全接受這部憲法草案。南非目前正積極進行各黨派的談判，以設計未來的南非新憲法。²⁰儘管國民黨的方案遭到不少的反對聲浪，但是一般而言，執政的國民黨會全力透過各種方式來貫徹其所提出的憲政藍圖。南非新憲法的談判雖仍存有不少的變數，但整體而言，「協商式政體」似已成爲新憲法的主要精神。

註 19 以上的三點主要內容均係節錄自國民黨的憲法草案，詳情請參考 *The Citizen*, September 5, 1991, pp. 10-11. *The Citizen* 爲南非當地銷量最大的報紙之一。

註 20 一九九一年十二月底，南非政府已經邀集了各黨派舉行一次「民主南非會議」(Conference for Democratic South Africa, 簡稱 CODESA)。儘管白人的保守黨及極右派組織未參加，但大部分的政黨都參與了，應可算是一個好的開始。在這次會議中，南非總統狄克勒 (P. W. De Clerk) 宣佈要成立一個由三個多數黨領袖組成的臨時政府，以制定新憲法。