

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 巴西在第三波民主化過程中的轉機與危機

Obstacles to Brazil's Democratic Consolidation

doi:10.30390/ISC.199911_38(11).0005

問題與研究, 38(11), 1999

Issues & Studies, 38(11), 1999

作者/Author：蔡東杰(Tung-Cheih Tsai)

頁數/Page：77-90

出版日期/Publication Date：1999/11

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.199911_38\(11\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199911_38(11).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



巴西在第三波民主化過程中的 轉機與危機

蔡東杰

(政治大學政治學博士)

摘 要

拉丁美洲自一九八〇年代以來便被席捲進一股「民主化」的潮流中，其中向來在該區域中扮演著重要角色的巴西，更成為學者們關注焦點之一。儘管就其民主化歷程看來，巴西大體仍以和平漸進的方式完成改革，但由於債務問題而陷入經濟危機當中，使其發展近況看似步履蹣跚。在此，本文試圖透過歷史檢視的角度，從巴西民主化前後包括憲政改革新與政黨體系的發展，以及該國近年來的經濟困境與各種改革作為，藉此觀察其主要問題所在。

關鍵詞：巴西、民主化、政黨體系、經濟發展

* * *

壹、前 言

根據奧多內爾 (Guillermo O'Donnell) 與施密特 (Philippe Schmitter) 的看法，所謂「民主轉型」乃是從威權邁向民主中的一個間隔期，其中制度化和人民參與程度都有顯著增加的趨勢。^①此種說法頗類似「多元政治」的概念，而後者的特徵還包括了透過協商解決衝突的多元主義、象徵多元化競爭的多黨主義，以及個人與集體權利與自由的確實保障等等；這些非但是民主轉型期起點的基本標準，同時亦指出其最後的發展結果。不過多數學者也認為有必要區分所謂「自由化」與「民主化」的階段性發展；一般來說，自由化是指在不轉移最高權力機關型態或內涵的前提下，以減少由上而下壓制（特別是自由集會結社）來重建基本公民政治權利之過程；^②至於民主化

註① Guillermo O'Donnell and Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987), p. 7.

註② Donald Share and Scott Mainwaring, "Transition through Transaction," in Wayne Selcher, ed., *Political Liberalization in Brazil* (Boulder: Westview Press, 1986), p. 177.



則是指擴張公民權規則與程序之適用範圍（例如透過修憲增加人民參與及監督的程度）的經過，甚至使權力轉移也成為可能的制度性安排結果；^③簡言之，自由化乃消極的「解除束縛」，而民主化則是積極的「同意參與」，兩者以彼此互動且緊密聯繫的方式共同構成民主轉型的整體面向。^④當政權認為鎮壓的代價超過可容忍程度，同時有意重建多元民主制度前，多數威權國家都會先經歷一段或長或短的開放或自由化階段；至於在自由化過程中則包括了四個基本要求，亦即由威權政體宣布特赦、在未來政府中排除激進政黨、繼續壓制「不忠誠」勢力、延緩社會經濟改革並接受自由資本主義模式等。^⑤

儘管根據杭廷頓（Samuel A. Huntington）的看法，第三波民主化的潮流首先出現在南歐；^⑥但更引人注目的發展或許是八〇年代拉丁美洲的政權轉型風潮以及起自一九八九年的東歐變局與蘇聯崩解。這些政治變化除提供不同的個案內涵外，更重要的或許是讓我們有機會在理論與實際間進行更深入的探討。在此，本文便將以在拉丁美洲佔有重要代表性角色地位的巴西為例，首先簡要敘述其進行威權轉型的過程，接著從憲政改革層次觀察民主化潮流對制度面所帶來的衝擊以及巴西因應的狀況，最後，我們將對影響民主鞏固最重要的經濟環境因素入手，來觀察巴西目前的挑戰與變數所在。

貳、巴西政治的威權轉型歷程

就巴西的情況而言，曼瓦寧（Scott Mainwaring）曾指出三件對瞭解該國政治相當重要的事，包括現代政黨出現甚遲、政黨體系從未制度化、以及自一九六四年後國家經常干預政黨活動的現象等。^⑦多數學者認為，巴西的仕紳型政黨起於一八三〇年代，而群眾性現代政黨則直到二十世紀中期才出現，至於一九四五年乃是個分水嶺；在瓦加斯總統（Getulio Vargas, 1930~1945）下台後，政黨由身為菁英團體轉而訴求群眾支持，並使政黨競爭成為巴西民粹式民主時期（一九四六至六四年）取得權力的

註③ *Ibid.*, p. 177; Guillermo O'Donnell and Phillippe Schmitter, *op. cit.*, p. 8.

註④ 有關自由化與民主化的相關概念可進一步參考呂亞力，「政治自由化與民主化的發展」，台灣經驗新階段之持續與轉變學術研討會論文，民國79年2月17日，台大法學院，頁1；以及 Tien Hung-mao, "The Transformation of an Authoritarian Party-state: Taiwan's Development Experience," *Issues & Studies*, Vol. 25, No. 7 (July 1989), p. 119.

註⑤ Diane Ethier, "Processes of Transition and Democratic Consolidation: Theoretical Indicator," in Diane Ethier, ed., *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia* (London: The Macmillian Press, 1990), pp. 10~12.

註⑥ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Last Twentieth Century* (New Heaven, Conn.: Yale University Press, 1991), p. 16.

註⑦ Scott Mainwaring, "Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy," in Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, eds., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 1995), p. 357.



主要途徑。⑧其中最大黨是利用特權與國家資源來爭取選票的中間派系社會民主黨（Social Democratic Party, PSD），其次是最保守且較具意識形態性的全國民眾聯盟（National Democratic Union, UDN），其主要支持者來自都市，再者是巴西勞工黨（Brazilian Labor Party, PTB）。值得注意的是，軍方在此時期中的凝聚力由於不同意識形態派系的存在、具個人特質領袖的出現、政治危機時期上層變動的高度政治化、軍官們參與選舉，以及組織內派系的挑戰階層性等因素而受到削弱，此外，部分軍人也與志同道合的文人結為盟友，並被稱為「兩棲類」（amphibian），這種傾向更加速瓦解軍事指揮體系並帶來無數危機。⑨但前兩大黨在一九六〇年後因極化與分裂而日趨衰弱，政客們的經常轉檯也顯示此時政黨忠誠度甚低；最後在政治對立嚴重與經濟急速惡化的情況下，軍方乃再度獲得整合與掌權的機會，並於一九六四年發動政變，建立起持續至八〇年代末期的威權政體。⑩在此階段中，其政經特徵包括：以高度寡頭與跨國性資產階級為主的統治形式、軍方與經濟專家共同控制制度以重建秩序與經濟、在政治上排除活躍的大眾參與、解構代議民主機制、藉由壓迫工會使公眾無法分享經濟成長利益、政策上傾向經濟跨國化、企圖使社會與經濟議題非政治化、只有軍方領袖與大企業能接近決策者等；⑪此即一般所謂的「官僚威權」政體（Bureaucratic-Authoritarian Regime）。我們可以這麼說，軍人政府的出現雖因經濟社會變動導致人民有尋求秩序的心理需求所致，但新民主國家在制度上不夠穩固的脆弱性也有以致之。

在邁向「第三波」民主化浪潮前，國家對政黨的控制乃是巴西政治的循環現象。或者從某個角度來說，在巴西的軍人威權時期（一九六四至八五年）中間，政權與政客間達成了某種平衡狀態。⑫統治菁英經常使用國家權力來創造或重組政黨，至於政黨多半只是奪權的踏腳石，成功靠的是智慧與技巧而非政黨的提拔；但政治關係仍很重要，如此才能有效利用國家資源來培養自己的侍從關係網路，而政府也經常以此壓迫（或交換）國會議員的支持，其間互動頗類似墨西哥的狀況。⑬此外，巴西經驗中的一個重要面向乃是經濟機構與整體經濟表現間的關係。巴西在一九二九年經濟大恐慌後對國內收入結構的極力保護乃是其新成長模式的第一步，該國政府並於一九三四

註⑧ 此階段一般也被稱為「第二共和國」（the Second Republic）時期，見Thomas E. Skidmore and Peter H. Smith, *Modern Latin America* (Oxford: Oxford University Press, 1989), p. 166.

註⑨ Wendy Hunter, *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians against Soldier* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1997), p. 28.

註⑩ Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964~1985* (Oxford: Oxford University Press, 1988), pp. 9~17.

註⑪ Guillermo O'Donnell, "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy," in D. Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1979), pp. 292~294.

註⑫ 一方面政黨在選舉提名時尊重派系分贓原則，而議員則以1969年的「政黨忠誠法」作為相對回饋；參考Timothy J. Power, "Parties, Puppets, and Paradoxes: Changing Attitudes Toward Party Institutionalization in Post-authoritarian Brazil," *Party Politics*, Vol. 3 (1997), pp. 193~195.

註⑬ Scott Mainwaring, "Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy," in Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, eds., *op. cit.*, pp. 387~390.



年建立了聯邦國際貿易理事會（Federal Commission of World Trade, CFCE）作為政策指導機構，而巴西地理暨統計中心（Brazilian Institute of Geography and Statistics, IBGE）則負責提供相關資料，其後巴西乃在鋼鐵、化學及其他資本財部門取得長足的進步。^⑭至於軍事政府也企圖利用支持經濟發展以獲取更多的政治合法性，重要措施包括重視「加速經濟成長」的「經濟行動計畫」（Program of Government Economic Action, PAEG）、發展戰略計畫以及「政府行動之目標與基礎」宣言；即使在一九七三年石油危機期間，巴西仍堅定地持續成長，並設法推動進一步工業化。^⑮這些連串作為雖帶來某種程度的「奇蹟年代」，但巴西經濟在一九七九年後於穩定和成長兩方面同時惡化仍與根植在政府與民間菁英心中的信念大有衝突，而這種心理頓挫的影響是難以估計的，它摧毀了原先的約定並帶來新的發展；正如列維斯貝克（Michael Lewis-Becker）所言：「選民會在景氣好時獎勵政府，而在經濟狀況差時給予相同程度的處罰。」^⑯該年底的困境不但迫使其進行半世紀以來最大的經濟政策變動，同時也開啓了巴西走向「自由化」的歷程。

過渡到文人政權的自由化過程是在蓋塞爾（Ernesto Geisel, 1974~79）與費格雷多（Baptista de Oliveira Figueiredo, 1979~85）兩任軍事政府緊密控制下進行的，其目的在使軍方於民主化過程中仍可繼續維持特權。其中前者首先在一九七四年提出政治「減壓」（*distensao*）的口號，承諾將逐步實施民主並使政府的特別權力受到「有效節制」以符合憲政體制；^⑰而其終極目的乃是建立有限民主並在維護軍方權力下將政權交給可信賴的文人。至於繼任上台的費格雷多除強調繼續「開放」（*apertura*）外，更於一九七九年年底通過政黨改革法案，將原先執政的全國革新聯盟（National Renovating Alliance, ARENA）改組為民主社會黨（Democratic Social Party, PDS），而主要的反對派巴西民主運動（Brazilian Democratic Movement, MDB）則改組為巴西民主運動黨（Party of the Brazilian Democratic Movement, PMDB），此外並同意其他一些小黨的產生。值得一提的是，雖然因為政黨競爭加劇、選舉結果失利再加上經濟不斷惡化而使情況稍顯有點失控，但軍方仍掌握了主導權，而使整個轉型過程傾向穆克（Gerardo L. Munck）等人所謂的「透過交易的改革」（*reform through transaction*）；^⑱換句話說，軍方的態度依舊是巴西民主化的不確定來源之一。

註⑭ Albert Hirschman, "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 82 (1968), p. 245.

註⑮ Antonio Barros de Castro, "Renegade Development: Rise and Demise of State-Led Development in Brazil," in William C. Smith, Carlos H. Acuna, and Eduardo A. Gamarra, eds., *Democracy, Market, and Structural Reform in Latin America* (Miami: North-South Center, University of Miami, 1994), pp. 186~189.

註⑯ Michael Lewis-Beck, *Economics and Elections: The Major Western Democracies* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1988), p. 79.

註⑰ Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964~1985*, pp. 163~164.

註⑱ Gerardo L. Munck and Carol Skalnik Leff, "Mode of Transition and Democratization: South America and Eastern Europe in Comparative Perspective," *Comparative Politics*, Vol. 29 (1997), pp. 345~357.



叁、憲政改革與民主化

正如前段所述，所謂自由化之目的僅在於消極的開放參與，而若想往民主化邁進則必須配合制度的全面改革。至於在改革動力方面，儘管一九七〇年代的經濟奇蹟曾成為軍政府權力合法性的來源，但隨著八〇年代拉丁美洲普遍性債務危機的爆發，經濟衰退加上原先社會改革的不夠落實，已使巴西的社會不公日益嚴重，不但貧富懸殊程度在世界上名列前茅，其落後的東北部更為西半球最大一塊的人類貧困地區；^①而這也是一九八五年反對派得以擊敗軍方提名的總統候選人，終於恢復文人執政的關鍵因素所在。正所謂「水能載舟，亦可覆舟」，經濟發展情況在民主化過程中便扮演著如此微妙的角色。可惜的是新當選且極具民意支持度的涅維斯（Tancredo Neves）竟於就職前夕因病猝逝，而繼任的沙尼（Jose Sarney, 1985~89）並未獲得人民的充分信任，於是乃為該國民主發展埋下變數。^②不過也正因如此，沙尼更積極加速民主化的步伐，希望以此彌補自身合法性不足的缺憾；至於其中最重要的手段亦即大規模地翻新制度。但因修憲在一九八五年對執政者而言似乎並未那麼急迫，於是與教會及草根性團體關係密切的反對派便發起群眾運動予以催促，並提出以下五大要求，包括：改變參與修憲會議的州代表名額（因為南部人口稠密的工業州國會議員配額太低）、終結威權統治並取消各種壓制性規定、簡化修憲會議目的並將參與者最好限於超黨派獨立人士、擴大人民參與程度、主張「由人民草擬憲法」而非僅是為憲法背書。^③但這些建議均未被採納，由此則利用修憲與威權時代劃清界限的企圖也就更加困難。

不過沙尼仍在一九八五年廢除工會結社禁令，並允許政客自由轉換政黨或在選舉時進行政黨結盟，於是開啓了巴西政黨體系分裂的步伐。一般認為，政黨體系的極端分裂乃是巴西「新共和」（New Public）時期的重要特徵，至於其原因則與該國長期秉持的聯邦主義以及國家在政治結構中的角色有關；^④除此之外，沙尼此舉雖在凸顯個人的民主作風，但分化各政黨並藉此消除因地位弱勢而導致的政治敵對或許更為其內心目的所在。^⑤至於在同年的市級選舉凸顯原執政黨沒落，以及反對派巴西民主運動黨的繼之而起後，後者並在次年二十三席州長選舉中贏得二十二州，同時在國會掌握絕對多數，與自由陣線黨（Party of the Liberal Front, PFL）共同擁有 80% 席次。

註① Thomas E. Skidmore and Peter H. Smith, *op. cit.*, pp. 179~180.

註② Maria Helena Moreira Alves, "Dilemmas of Democracy from the Top in Brazil: a Political Analysis," *Latin American Perspectives*, Vol. 15 (1988), p. 51.

註③ Thomas C. Bruneau, "Constitution and Democratic Consolidation: Brazil in Comparative Perspective," in Diane Ethier, ed., *op. cit.*, p. 180.

註④ Timothy J. Power, *op. cit.*, p. 191.

註⑤ 沙尼在軍政府時期原為執政黨民主社會黨（PDS）黨主席，但因黨內政爭關係才轉而加入巴西民主運動黨（PMDB），事實上與該黨關係不深；而在 1985 年之所以與涅維斯搭檔競選，原因乃在於他是東北部人士，考慮地域平衡的結果。換言之，人望不高，與當前主流政黨關係曖昧，以及又非正式選出而僅是遞補接任的總統，這些都使沙尼處境甚為艱難。



事實上，沙尼並未對軍人既有特權作太多的正面挑戰，這主要是考慮到軍方在轉型期間的主導性，以及為維持新民主政權的穩定與鞏固起見，除此之外，沙尼地位並非來自直選產生，而其調整計畫的失敗更使其爭取民意支持的希望落空；為建立策略聯盟關係，沙尼乃於一九八七至八八年間與軍方展開對談。至於對沙尼所提出的修憲倡議，國會少數派希望將其與舊有國會分離，但多數派則希望透過一九八六年選舉將國會變成全國修憲會議（National Constitutional Assembly, ANC）；後來總統選擇了後者。^②

修憲會議乃是一九八七年一月至一九八八年十月間巴西的政治焦點。其中繼承總統職位的沙尼與巴西民主運動黨主席兼衆院議長與制憲會議議長圭馬拉耶斯（Ulysses Guimarães）的對立導致修憲過程中行政與立法權的衝突，而巴西民主運動黨儘管是會議中最大勢力，但它本身僅是個雜牌軍，至於軍方的勢力則仍舊相當強大；換言之，修憲談判中的權力平衡乃是錯綜複雜的。相較於一九四六年的修憲過程，這次採取全面參與模式（total participation mode），廣泛聽取各方意見並公開辯論，其中包括一百二十二件共有一千兩百萬人簽名的人民修正案（Popular Amendment）。至於最後結果，除總統五年任期勉強過關之外，新憲法也重新進行權力分配使總統與國會間的權力呈此消彼長態勢，國會擴張了對經濟政策的權力；人權、教育權與勞工權等受到更多重視，人民可透過複決或公投方式參與決策。^③不過，由於制度在巴西向來僅僅被視為是政治工具，因此制度建構過程通常充滿相互不信任與自利；^④杭特（Wendy Hunter）也認為，希望這部憲法能徹底實施乃是不切實際的，甚至修憲工作亦並未真正終結；其中憲法實施過程中涉及政治結構的問題包括：巴西從軍權轉向文人政權過程的獨特處在於軍權僅受小幅度調整（特別是國防部的成立問題）、會議在裁抑行政權的同時也維持了部分內閣制特徵、由於憲法並未強化政黨致使國會力量受限、有關國家與勞工間的關係並未明顯改善等；至於在憲法本身的問題方面，首先是由於修訂過程中爭議不斷，無形中自始便削弱其合法性，其次，由於伴隨憲法實施的乃是空前的經濟危機，更使其未來前途難料。^⑤

對巴西而言，「不完全的聯邦主義」原本即是其主要障礙之一，但一九八八年憲法卻使其關係更為僵化；由於新憲法偏向限制而非擴張合作互動機會，因此巴西未來所迫切需要的乃是「共識」。此外，儘管該憲法號稱是部保護弱者的憲法，不過對於該國因工業化加上人口快速膨脹與社會福利措施不足所導致的經濟分配極端不均現象，並未能訂出有效解決的辦法。^⑥再者，新憲法繼續賦予軍方模糊的政治地位，使其得

註② Wendy Hunter, *op. cit.*, p. 43.

註③ 關於巴西此次修憲過程與憲法內容還可參考王容君，「巴西沙尼政府時期的民主化」，*問題與研究*，第30卷第1期（民國80年1月），頁33~37。

註④ Tomothy J. Power, "Politicized Democracy: Competition, Institutions, and Civil Fatigue in Brazil," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 33 (1991), pp. 75~112.

註⑤ Wendy Hunter, *op. cit.*, pp. 188~190.

註⑥ Bolivar Lamounier, "Brazil: Inequality against Democracy," in Larry Diamond, Juan Linz, and S. M. Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries* (Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1989), p. 133.



以協調國防政策並免於國會的監督，幾乎享有完全的自主權，這對民主化進程而言當然是極為不利的。^②最後，就在沙尼政府完成修憲不久之後，通貨膨脹率迅速飆升至一九九〇年的 1585%，經濟的惡性波動不但使沙尼的威望跌至谷底，同時嚴重戕害巴西民主運動黨與自由陣線黨的選票來源，而這也導致該國政黨體系的進一步分裂。^③總而言之，根據曼瓦寧的歸納，在巴西邁向民主轉型後，新共和時期的政治運作具有以下幾個特徵：首先是投票模式與政黨力量的變化不定，使其政黨體系無法鞏固，而經濟不振亦接連使主要政黨嚴重受挫；其次，有利於小黨發展的比例代表制加上門檻極低的規定導致政黨體系極端分裂，有效政黨數高達 8.7 個；最後，菁英間意識形態分布相當廣泛，這使得整合更為困難。^④總之，巴西的政黨體系在一九八五年後陷入極度不穩的態勢當中（其部分情況請參見下表所示），^⑤而修憲的最初目的雖在於整合歧見並解決軍政府所殘留之問題，進而為未來民主政權奠下制度上的基礎，但從結果看來，此一目標顯然尚未解決。

巴西政黨體系在各種選舉中的變化性

單位：%

選舉種類	1982~86	1986~90	1988~92	1990~94	1992~96	平均
總統	-	-	-	56.7		56.7
眾議院	48.6	45.2	-	21.1		38.3
州議會	41.9	35.1	-	16.3		31.1
市長	53.9	-	16.6	-	22.6	31.0

資料來源：Scott Mainwaring, "Electoral Volatility in Brazil," *Party Politics*, Vol. 4 (1998), p. 527.

肆、經濟社會變動與短線式改革

哈嘉德（Stephan Haggard）與考夫曼（Robert Kaufman）認為，升高的經濟危機使政府在處理政治壓力時更為棘手，其中部分軍事政權由於企圖透過控制選舉來獲取支持，因而被迫與忠誠度不穩的政客結盟以確保勝利，但此種關係常在經濟危機持續時產生更多的問題，也容易使反對勢力得以有機會削弱威權統治；巴西的情況正是

註② Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princeton University Press, 1988), p. 155; *Latin America Regional Report: Brazil Report*, Setp. 18, 1988, p. 4.

註③ 由於此時期巴西經濟的極度不穩，於是有人以「沙尼的悲劇」（tragedy of Sarney）來稱呼其惡性通貨膨脹循環，見 Wilber Albert Chaffee, *Desenvolvimento: Politics and Economics in Brazil* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998), p. 34.

註④ Scott Mainwaring, "Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy," in Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, eds., *op. cit.*, pp. 369~370.

註⑤ 以眾議院選舉為例，PDS 得票率從 1982 年的 47.9% 跌至 1986 年的 4.5%，PMDB 則由 1986 年的 56.5% 跌至 1990 年的 21.4%。此種現象在拉丁美洲只有祕魯可與相比；此外，相較起巴西在 1982~94 年間平均變化度達到 38.3%，變化最高的歐洲國家法國也僅有 15.2%。參考 Scott Mainwaring, "Electoral Volatility in Brazil," *Party Politics*, Vol. 4 (1998), pp. 527~529.



如此。^③進一步言之，經濟情況的轉變誠然為巴西的威權鬆動提供了必要契機，但值得注意的是，該國並未如其他危機轉型國家般遭遇陡然的崩潰，而是以「協商式撤退」（negotiated withdrawals）途徑維持了某種制度上的延續性；^④究其原因，我們還是必須從經濟的角度加以觀察。

發展主義（Desenvolvimentismo）可說是影響近四十年來的巴西經濟成長最重要的指導性因素，特別是普利畢虛（Rual Prebisch）與聯合國拉丁美洲經濟委員會（Economic Committee of Latin America, ECLA）的概念。^⑤希金克（Kathryn Sikkink）認為，所謂「發展主義」包含了下列三個要素：首先是將焦點放在鋼鐵、車輛、機械、能源與化學等方面的密集式垂直性進口替代工業化，其次是藉由外資與國內公私資源為工業發展提供資本的積累，最後則是擴張國家對發展過程的直接介入，通常經由計畫並將私人投資引入優先發展領域。^⑥由此我們可發現，所謂發展主義乃同時結合發展理論與國家資本主義相關想法而來。不過正如辛格（Hans Singer）所說的：「這種發展的經驗攙雜著好與壞、進步與挫折，以及成功與失敗；總之，它是個帶來更多混淆的綜合體。」^⑦此外，「將物質資本累積視為發展核心的結果卻導致對所得不均與持續貧窮的容忍。」^⑧進一步言之，這種發展主義觀點在巴西也並非是毫無爭議的，例如一九五〇年代的財政部長古丁（Eugenio Gudin）與一九六〇年代的布洛埃斯（Octavio Gouvea de Bulhoes）都被稱為「反發展主義者」，前者還與發展派領袖，同時並領導著「全國工業聯盟」（National Confederation of Industries, CNI）的西蒙森（Roberto Simonsen），有過一場論戰；而首先支持強調工業化之發展主義的團體乃是自三〇年代起便露出此趨向的軍方，這也是他們能創造奇蹟的原因之一。至於巴西統治菁英從一九七〇年代末期起所以採取改革態勢，乃因為四個互相關連的刺激所致，分別是：外國銀行與先進國家對債務國採取緊縮銀根的措施、因先前經濟調整失敗帶來反省、害怕過度通貨膨脹將造成政治社會動盪，以及用來鞏固執政合法性等；^⑨只不過深植的貪污腐化仍是其無可避免的致命傷所在，而長期的操控式經濟發展則一方面使政府面對國際化與自由化浪潮時缺乏必要彈性，同時也因民眾信心崩盤而使社會支持顯得相當搖擺不定。在通貨膨脹的壓力下，國際利率在八〇

註③ Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transition* (New Jersey: Princeton University Press, 1995), p. 41.

註④ *Ibid.*, p. 72.

註⑤ Wilber Albert Chaffee, *op. cit.*, p. 118.

註⑥ Kathryn Sikkink, *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina* (Ithaca: Cornell University Press, 1990), p. 4.

註⑦ Hans W. Singer, "The Golden Age of the Keynesian Consensus: The Pendulum Swings Back," *World Development*, Vol. 25 (1997), pp. 293~295.

註⑧ Hans W. Singer, "Lessons of Post-War Development Experience: 1945~1988," *Institute of Development Studies Discussion Papers 260* (UK: University of Sussex, 1989), p. 17.

註⑨ Lourdes Sola, "The State, Structural Reform and Democratization," in William C. Smith, Carlos H. Acuna and Eduardo A. Gamarra, eds., *op. cit.*, p. 155.



年代初期逐步飆漲到負債國無法承擔的程度，工業化國家也紛紛使用非關稅障礙來保護國內市場；隨著需求下降，開發中國家難以出口，更甚者，進口產品也更貴了，這一切都使第三世界國家陷入困境。^④最後一九八二年由墨西哥所引發的「債務危機」使巴西等國家相繼宣告債信破產，而這不僅標示著「負債式工業化」(indebted industrialization)的終點，^⑤同時也使八〇年代成為許多國家眼中的「失落年代」(the Lost Decade)。

總而言之，步伐過緩的經濟改革加上始終不穩定的政治局勢，使巴西在面臨即將到來的二十一世紀時依舊前途未卜，而受到菁英控制的政府決策也不斷在變動中。從一九八九年總統選舉中的獲勝黨國家革新黨(Party of National Reconstruction, PRN)在參眾兩院只得到5%席次看來，其政黨分裂性依舊相當嚴重，而就在巴西民衆飽受超級通貨膨脹與經濟衰退之苦時，作為自一九六〇年以來第一位直選總統的科樂(Fernando Collor de Mello, 1989~1992)，卻於一九九二年因貪污醜聞而成為該國歷史上首度被罷免的國家元首，^⑥這一連串發展都更加降低了人民對政府的信賴感。從某個角度看來，缺乏穩定的政治支持再加上經濟政策成效不彰，乃構成巴西財務危機的原因；由此，有學者認為巴西的經濟改革屬於「打混仗」(muddling through)類型，並將其歸因於「發展國家」(developmental state)的必然結果。^⑦姑且不管此種推論是否正確，該國仍舊自一九八〇年代中期起推出一連串的調整努力，至於其間過程則可簡要歸納如下：^⑧

一、克魯薩多計畫(Cruzado Plan, 1986)：^⑨起於一九八六年二月的本計畫是最具野心同時爭議也最大的；它是由沙尼總統直接以行政命令下達的非正統計畫，曾廣受輿論歡迎並具有一定成效。中央銀行首先固定最低利率，然後希望以調升利率來降低貨幣供給，但因投機興盛導致貨幣需求上升而在年底爆發高通貨膨脹。儘管如此，包括卡多索(Fernando Henrique Cardoso, 1995~)在內許多人均對其感到惋惜，認為是非戰之罪。儘管在同年七月與十二月又陸續推出小克魯薩多計畫(cruzadinho)與

註④ Marcio Moraes Valenca, "The Lost Decade and the Brazilian Government's Response in 1990s," *The Journal of Developing Area*, Vol. 33 (1998), pp. 5~6.

註⑤ Lourdes Sola, "Heterodox Shock in Brazil: Technicians, Politicians, and Democracy," *Journal of Latin American Studies*, Vol. 23 (1991), pp. 163~195; Susan Strange, "The new World of Debt," *New Left Review*, No. 230 (1998), pp. 91~114.

註⑥ Peter Flynn, "Collor, Corruption and Crisis: Time for Reflection," in Peter Flynn, ed., *Latin American Studies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), pp. 351~352.

註⑦ Lourdes Sola, "The State, Structural Reform and Democratization," in William C. Smith, Carlos H. Acuna and Eduardo A. Gamarra, eds., *op. cit.*, pp. 151~152.

註⑧ 此部分請參考 Wilber Albert Chaffee, *op. cit.*, pp. 143~159; Luiz Carlos Bresser Pereira, *Economic Crisis and State Reform in Brazil: toward a New Interpretation of Latin America* (Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1996), pp. 153~199.

註⑨ 事實上在這次大規模調整前還有三次的德爾芬計畫(Delfim Plan, 1979, 1981, 1983)以及1985年的多內勒斯計畫(Dornelles Plan)，成效均極有限；其中第一次德爾芬計畫正為了因應巴西軍政府時期第一次(1979年)的經濟惡化，請參考本文第貳節的敘述。



第二次克魯薩多計畫，希望以漲價與徵稅來挽救頹局，但均未成功。

二、**布雷薩計畫 (Bresser Plan, 1987)**：在布雷薩 (Luis Carlos Bresser Pereira) 於一九八七年中繼任財長後，同樣採取短期凍結價格的非正統方式，為防止重蹈前計畫因凍結太久導致經濟過熱的覆轍，此次期限僅有三個月；但因缺乏政治支持，此計畫並未真正完成，並因通貨膨脹再度回籠而導致布雷薩在年底辭職。

三、**豆米計畫 (Arroz com Feijao, 1988)**：新任財長邁爾松 (Mailson da Nobrega) 的政策乃是透過停止對國家機關貸款來緩步穩定通貨膨脹與財政赤字，結果均有成效，同時也因出口增加與進口減少而使貿易順差增大。同年有二十萬名勞工湧上首都街頭抗議薪資削減，並引發一百五十萬名公務員加入；但好消息是同年農作豐收而與國際貨幣基金會的債務談判也獲致結果。

四、**夏日計畫 (Verao Plan or Summer Plan, 1989)**：邁爾松由於瞭解因沙尼總統弱勢所帶來的限制，於是以正統方式調整；在通貨膨脹再度攀升後，他在一九八九年一月推出夏日計畫，改以非正統方式凍結價格並進行貨幣改制，並包括遣散政府勞工與裁減國營企業等；但因新憲法削弱總統權力，在國會掣肘下未能完成。

五、**科樂計畫 (Collor Plan, 1990~91)**：科樂總統在上台後便於一九九〇年三月推出又稱為新巴西 (Brasil Nuevo) 計畫的第一次科樂計畫，分兩個階段進行：首先是以非正統方法凍結價格薪資並維持私人儲蓄，其次則以正統方式進行以貨幣為主的財政調整，接著採取新自由主義改革以提高巴西工業的國際競爭力，方式則包括降低關稅與擴張出口，並由國家經濟暨社會發展銀行 (National Economic and Social Development Bank, BNDES) 來推動國有企業的民營化動作。多數觀察家最初都認為它將抑制通貨膨脹；^⑥同時，根據民意調查有 82% 民衆支持此計畫，但遭國會反對；結果導致景氣蕭條與通貨膨脹在年底的惡化。科樂在一九九一年初的第二次計畫中雖改採非正統方式，依然失敗。

六、**馬西力歐計畫 (Marcilio Plan, 1991~1992)**：馬西力歐 (Marcilio Marques Moreira) 在一九九一年由駐美大使返國擔任財政部長以收拾殘局後，便以正統調整方式將國家帶向另一波不景氣。整體來說，科樂政府的貢獻乃是說明進口替代已自然結束，緊接著而來的乃是新自由主義現代化的時期。

七、**黑亞爾計畫 (Real Plan, 1993)**：由於人事更替過於頻繁，政策無以為繼，再加上國會的反彈，巴西經濟改革在一九九二年可謂一事無成；^⑦直到卡多索在獲得全權出任佛蘭科 (Itamar Franco, 1992~1995) 政府第四任財政部長後才開始有所作為；至於他的唯一目標便是控制通貨膨脹以帶來穩定。^⑧在第一階段的「即時行動計畫」中主要目標是削減預算以減少赤字，同時擴大民營化並推行新貨幣。至於第二階

註⑥ John Crabtree, "The Collor Plan: Shooting the Tiger?" *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 10 (1991), pp. 119~132.

註⑦ *Latin American Weekly Report*, Jan. 14, 1993, p. 14.

註⑧ James F. Hoge, Jr., "Fulfilling Brazil's Promise: A Conversation with President Cardoso," *Foreign Affairs*, Vol. 74 (1995), p. 70.



段的「黑亞爾計畫」則首先處理外債問題，其次則由中央銀行建立不受通貨膨脹影響的單一貨幣價值（Unidade real de valor, URV）指數，然後再於一九九四年根據此指數以 1：1 比例推出新貨幣黑亞爾（real）。

顯然地，除了最後的黑亞爾計畫外，上述連串調整計畫不僅壽命期間均極短，同時多數並未成功（這也是卡多索得以在一九九五年當選總統並於一九九九年連任的原因）；對此，學者認為政府失去信用、經濟處理小組未能獲得必要社會支持，以及計畫的缺乏抑制通貨膨脹能力乃是失敗主因所在。^④但若由政治運作角度來看的話，我們將可以發現，政客們在競爭過程中本即以尋求私利為先，而其中民粹式領袖將利用各種手段來達成此目標；^⑤至於其過程則如多恩布希（Rudiger Dornbusch）與愛德華斯（Sebastian Edwards）所稱的「總體經濟民粹主義」，亦即在通貨膨脹與發展瓶頸來臨後，由於穩定計畫失敗而導致經濟混亂加速出現，接著乃成立以正統方式處理問題的新政府。^⑥學者們一般認為，政客們心中並非不存在公益，只不過多半仍以私利為先，並以「利益最大化」為原則。這種做法對政經不穩的新民主國家當然是一大戕害。

伍、結語

儘管有部分學者認為，在巴西由菁英所主導的政治運作模式迄今仍未有太大的變化；^⑦但下列三個事件仍使巴西政黨與社會的微弱聯繫開始轉變，首先是一九六四年政變使選民開始認同政黨，其次是一九七九年政府的解散政黨使得反對派巴西民主運動獲得更強認同，最後則透過八〇年代初的經濟危機使選民與政黨更接近。^⑧無論如何，巴西的現代民主政治雖在「第三波」的困難頓挫中建立起來，但從上述討論中我們也能看出，其未來並無法排除出現逆流的可能性，對此，我們將透過軍方力量、經濟情況與政黨發展等三個層次來作進一步的檢討。

首先在軍人勢力方面，部分學者認為巴西民主將受到若干「初始缺陷」（birth defect）的傷害，亦即軍方在文人統治時期中仍會享有重大的影響力；這種受「歷史制度主義」悲觀看法支持的觀點並不認為軍人將發動政變，而是預期軍人與保守派將可維持權力並限制民主以繼續威權統治，由此將民主帶向「緩慢的死亡」。^⑨不過軍方

註④ Luiz Carlos Bresser Pereira, *op. cit.*, pp. 187~188.

註⑤ Paulo Rabelo de Castro and Marcio Ronci, "Sixty Years of Populism in Brazil," in Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards, eds., *Macroeconomic Populism in Latin America* (Chicago: University of Chicago Press, 1991), p. 167.

註⑥ Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards, "Macroeconomic Populism in Latin America," *Journal of Development Economics*, Vol. 32 (1990), pp. 247~277.

註⑦ Ronald M. Schneider, *Brazil: Culture and Politics in a New Industrial Powerhouse* (Boulder: Westview Press, 1996), p. 113.

註⑧ Scott Mainwaring, "Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy," in Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, eds., *op. cit.*, p. 383.

註⑨ 例如 Tarry Lynn Karl 在 "Dilemma of Democratization in Latin America," *Comparative Politics*, Vol. 23 (1990), p. 7 一文中的看法。



的長期執政加上其傳統角色，雖的確能使其至少保留仲裁者或調停者的地位；^⑤但正如奧多內爾等人的看法，軍方當然可以在失去社會支持時使用武力，但在超過定點後，此作法便會帶來反效果；^⑥而杭特也強調，經選舉競爭與民主化所釋放的活力將使軍人在政權轉型後雖仍維持其影響力，但權力也在明顯消退當中。^⑦除此之外，也有學者認為，巴西複雜的政治轉型再加上人們對經濟復甦的期待，事實上強化了軍人部門對國防計畫的控制；^⑧這也是個值得注意的發展趨勢。

其次在經濟情況方面，巴西在從一九八六至一九九四年的短短八年間便進行了六度貨幣改革，每次變動均以一比一千的比例換算進行；由此所反映的是通貨膨脹的劇烈程度，而其根源則如前段所述，乃因政府調整政策不斷在正統與非正統方式間搖擺所致。事實上，通貨膨脹未必代表生活水準的下降，甚至在所謂「巴西奇蹟」的年代裡頭，許多薪資、儲蓄與就業率的上升都來自於通貨膨脹；^⑨但我們仍須注意到，長期利用通貨膨脹的結果最終將使政府付出無以彌補的代價，亦即人民信心的流失與崩潰；正如某些學者所言：「在民主政體中，若多數人的社會經濟情況不佳，其存續也是危險的。」^⑩雖然根據巴西「應用經濟研究中心」（Institute of Applied Economic Studies, IPEA）在一九九七年中的研究認為，巴西至二〇〇六年前平均經濟成長率將達到5.6%，而平均國民所得也將達八千美元；^⑪當然，其前提是平均出口成長率比須達到10%，而投資占GDP比重也須重回七〇年代24%的水準才行。儘管如此，社會不平等還是個嚴重問題。此外，從上述一連串「由上而下」的改革行動看來，決策過程中民主參與度的不夠亦可能在未來成為卡多索政府的隱憂所在。^⑫

最後，就民主化的未來而言，巴西的政黨發展有五個顯著的障礙：首先是一九八〇年代經濟衰落的難以重振，這使得在野黨無法支持政府，而執政黨決策也經常不諮詢國會而祕密進行；其次，由政黨結盟當選的總統經常在就任後棄其他政黨於不顧；第三，結合比例代表制與開放名單式的選舉制度帶來相當嚴重的政治個人化傾向；第四是電視媒體發展使候選人可直接訴諸選民而無須透過政黨（巴西民衆有82.8%政治資

註⑤ Wilfred A. Bacchus, *Mission in Mufti: Brazil's Military Regime, 1964~1985* (New York: Greenwood Press, 1990); Robert A. Hayes, *The Armed Nation: the Brazilian Corporate Mystique* (Tempe: Arizona State University Press, 1989), pp. 221~246.

註⑥ Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, and Lawrence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986), p. 67.

註⑦ Wendy Hunter, *op. cit.*, pp. 7~8.

註⑧ Ken Conca, "Technology, the Military, and Democracy in Brazil," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 34 (1992), pp. 141~177.

註⑨ Wilber Albert Chaffee, *op. cit.*, p. 11.

註⑩ Institute of Latin American Studies, *The Debt Crisis in Latin America*, Monograph No. 13 (Stockholm: Institute of Latin American Studies, 1986), p. ii.

註⑪ Fernando Rezende, "The Brazilian Economy: Recent Developments and Future Prospects," *International Affairs*, Vol. 74 (1998), p. 572.

註⑫ Teotonio dos Santos, "The Theoretical Foundation of the Cardoso Government: A New Stage of the Dependency Theory Debate," *Latin American Perspectives*, Vol. 25 (1998), pp. 53~70.



訊來自電視，而 TV Globo 是美國除外全球最大電視網)；最後，國家組織的支配性也顯示了政黨力量的限制所在。③除此之外，巴西從未出現過全國性政黨也是個值得重視的歷史現實。④作為民主政治的重要機制之一，政黨體系的長期分裂當然使巴西的未來發展著實堪慮。

* * *

(收件：88年6月30日，修正：88年11月4日，接受：88年11月9日)

註③ Scott Mainwaring, "Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy," in Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, eds., *op. cit.*, pp. 394~398.

註④ Ronald M. Schneider, *Order and Progress: A Political History of Brazil* (Boulder: Westview Press, 1991), pp. 12~14.



Obstacles to Brazil's Democratic Consolidation

Tung-cheih Tsai

Abstract

In the 1980s, Latin America was one of the important areas of “the Third Wave” democratization. Brazil, as an essential country of Latin America, was also the focus of study for many scholars. Despite its peaceful transition process, serious debt problems and the resulting economic crisis are still making it difficult for Brazil to reach full democratization. This paper observes Brazil's obstacles to democracy through developments in constitutional reform, party institutionalization, and economic planning.

Keywords : Brazil; democratization; party system; economic development

