

巴西民主化的第一階段：控制中的變遷

王容君

(國際關係研究中心助理研究員)

壹、前言

一九七〇年代末期以來，拉丁美洲各國的軍人政府紛紛由文人政府所取代，甚至頑強如智利的皮諾契（Augusto Pinochet）政權，亦於一九九〇年三月將政權轉交給文人政府，拉丁美洲各國普遍出現形式上的憲政民主體制，公開與公正的選舉、相當程度的政黨競爭與較少受到壓制的媒體報導。在由威權（authoritarian）政體轉變到民主政治的過程中，巴西的民主化無疑地是最值得吾人注意的焦點。①理由有二，其一巴西是南美洲的第一大國，其二則是巴西發動民主化的是執政當局，而且民主化的轉變過程期間最長。

自一九七四年蓋澤爾（Ernesto Geisel）總統提出「政治鬆動」（distensão, decompression）的口號，主張以緩慢步調推行民主，至一九八五年三月文人政府上臺為止，巴西的民主化可說是在威權統治者的控制下進行，因此嚴格說來這段時期只能說是自由化時期。於此吾人必須對幾個概念加以解釋。本文所指的民主政治是指政治體系具有競爭性的自由選舉，同時在政治體系中成人普遍的都有公民投票權。民主政治因此也就包括言論、出版、集會、結社的自由、個人有表達意見之自由，政府亦需對每個人的意見予以平等地考慮，亦即透過參與和公開性的競爭，而不斷地增進民主政治。②自由化指的是

註① 有關威權政體轉變為民主化的著作，最重要者包括：Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, and Laurence Whitehead, eds. *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1986). Dankwart Rustow,

“Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model,” *Comparative Politics* (April 1970), pp. 337-363. Guillermo O'Donnell, “Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy,” in David Collier ed., *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1979), pp. 285-318.

註② 參閱 Robert A. Dahl, *Polarchy: Participation & Opposition* (New Haven and London, Yale University Press, 1971).

鎮壓的降低與重新建立大多數基本的公民與政治權利，但不允許反對黨透過競爭性的選舉以取代執政當局。而民主化指的是建立制度，使反對黨得以透過競爭性的選舉取代執政當局。因此巴西由威權政體過渡到民主政治的過程中實包括了自由化與民主化。本文將探討巴西民主化的第一階段，亦即巴西自由化過程，巴西第二階段的民主化將另文探討。

巴西第一階段的民主化過程可稱之為「有限與未完成的變遷過程」，它的動力最初是來自執政當局，同時也由威權政權的精英份子主導自由化的過程。執政的精英份子控制了政治變遷的許多方面，決定自由化的時間表與範圍，同時也阻止過激的改革，正是所謂「控制的變遷」。^③因此，巴西民主化的第一階段中，很多方面仍持續著威權統治的特性。然而民主化一經開始，變遷的過程中就有相當多的不確定性，甚至像巴西這樣經由執政當局發動的民主化，至一九八三年底當局對民主化過程竟逐漸喪失控制權，遂使得執政當局精心設計的間接總統選舉，最後竟導致反對派推出的候選人涅維斯(Tancredino Neves)當選為總統，結束了長達十餘年的自由化過程。

貳、實施自由化的原因

一九七四年蓋澤爾總統提出「政治鬆動」的口號，一九七九年費格雷多(João Baptista de Oliveira Figueiredo)將軍繼任為總統後也提出「政治開放」(abertura)的口號，在這兩位總統任內，巴西的威權政權逐步的採行自由化政策，然而何以兩位總統在任內會採行自由化的政策？

一、回復民主政治始終是部分軍人的主張

一九六四年之前，巴西軍人雖然經常介入政治，但軍人在政治上始終是扮演著仲裁者的角色，他們是中產階級與維持現狀的保護者，一旦新的政治勢力威脅到現有的秩序時，他們常發動政變，阻止新政府上任，以另一批較可接受的文人政府取代，但軍人本身並不直接控制政府。^④一九六四年，巴西軍方可說是在眾人的期盼下，發動政變。^⑤政變之後，巴西成立軍

註③ Donald Share and Scott Mainwaring, "Transition Through Transaction," *Democratization in Brazil and Spain*, Wayne A. Selcher ed., *Political Liberalization in Brazil: Dynamics, Dilemmas, and Future Prospects* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1986).

註④ Constantine P. Danopoulos, "Military Dictatorships in Retreat: Problems and Perspectives," Constantine P. Danopoulos, ed., *The Decline of Military Regimes* (Boulder & London: Westview Press, 1988), pp. 7-8.

註⑤ Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-85* (New York: Oxford University Press, 1988), pp. 27-28.

事政府，軍方執政歷時頗長。然而軍方始終有些高級將領主張重建民主正常化的過程。因此在軍事政府統治期間，軍方一直存在著兩股政治勢力，一是主張軍方長期執政的強硬派，一是主張一旦恢復秩序之後，軍方應返回營區的溫和派，前者使得巴西軍事政府執政長達二十一年之久，後者則使得巴西在軍事政府統治期間，仍維持一些民主的政治制度，這與大多數威權政體國家大不相同。

巴西的軍人政府在執政的二十一年間，大部分的時間仍維持議會制（雖然議會的權力大為縮小），一九六五年十月軍人政府解散多黨制的政黨體系後，隨即在同年十一月頒布組織新政黨的條款，不僅成立了支持政府的「全國革新聯盟」(Aliança Revoadora Nacional, ARENA)，也允許另一個反對黨「巴西民主運動」(Movimento Democrático Brasileiro, MDB)成立，直到一九七九年政黨改革法公佈之前，反對黨一直是傳遞某些需求的重要來源（雖然反對黨常遭到壓制），議會選舉也仍舊照常舉行。針對阻止與清除反革命勢力所頒布的制度法第一號、第二號都有期限的限制，在在都顯示出軍方仍有意使巴西回復民主的常態。

儘管軍方有人主張政變之後即退回營區，却也不乏主張留下來統治的人，^⑥尤其是許多曾參與調查政治人物與高級官員貪污的軍官們，更持此種態度。一九六五年十月巴西十一個州舉行州長選舉。一些重要州的州長候選人很明顯的難以爲軍方所接受，雖然有些州長候選人在選舉之前，即被執政當局以嚴格的選舉法阻止其參選，但最後仍有二名難以爲強硬派軍官接受的人當選爲州長。^⑦布朗柯 (Humberto Castelo Branco) 政府突然面臨執政以來的最大危機，如何信守民主制度，而又能消除軍中對此次選舉的不滿，甚至因而引發政變，在妥協之下，巴西制定了第二號制度法，賦予總統廢除現有的政黨制，將總統、副總統、州長選舉改爲間接選舉，總統有權剝奪任何民選的公務人員的委任，包括國會議員，並中止任何公民的政治權利。其他諸如勒令國會、州議會休會、改變聯邦最高法院的組成，削減憲法保障法官的權利，都顯示出軍方強硬派的勢力。

一九六八年十二月十二日，軍人政府欲起訴二名批判政府的衆議員，諮請國會支持免除議員的豁免權。當時雖然執政黨在議會中擁有絕對多數，但投票結果，却以二百一十六票對一百四十一票（十五票棄權），拒斥政府的請求。政府遂於次日宣布制度法第五號。^⑧制度法第五號幾乎恢復了前面所有業已失效的制度法，政治犯的人身保護狀被廢除，正式起訴的法律

註⑥ Edmundo Campos Coelho, "Back to Barracks: The Brazilian Military's Style," Constantine P. Danopoulos, ed., *op. cit.*, pp. 153-156.

註⑦ Thomas E. Skidmore, *op. cit.*, pp. 42-45.

註⑧ *Ibid.*, pp. 79-81.

程序與拘留人犯的合法拘票被免除。第五號制度法開啓了巴西全面訴諸高壓統治與高度運用專制權力的政治史。同時，前面幾個制度法是用來阻止與整肅「革命的敵對勢力」，第五號制度法則因沒有終止日期，而使所謂的「革命」成為永久性。它賦予軍人政府的權力不僅可修正反革命的措施，同時也做為維持革命過程的預防工具。^⑨在第五號制度法之下，巴西國會於一九六八年十二月被無限期關閉，直到一九六九年十月國會才重新召開，批准由軍方所推舉出來的梅迪西(Emílio Garrastazu Médici)將軍出任總統。

梅迪西於一九七〇年三月出任總統，當時巴西城市游擊隊自一九六九年以來即日趨活躍，搶劫、擄人勒索，甚至搶奪軍火者也所在都有。在此情況下，巴西出現了新安全法，一九七〇年十月十七日，憲法修正案第一號更進一步取消了一九六七年的憲法中最後殘留的人民自由權。在梅迪西政府的統治期間(一九七〇—一九七四年)，高壓統治更形確立，拷打逼供已然制度化。一九七三年中，游擊隊雖已被清除殆盡，但巴西却已陷入最嚴厲的軍事控制中，媒體在嚴厲的檢查制度下，悄然無聲，大多數最基本的人權與自由業已不存在。^⑩

一九七四年蓋澤爾將軍出任總統，當時軍人政府的威權統治達於極點，權力已十分集中於中央，巴西幾乎已脫離了文明社會。惟巴西的經濟與社會結構已日趨複雜，蓋澤爾政府很難再使巴西成為更高壓統治的獨裁政權。另一方面，一九七三年的石油危機對當時需要從國外大量進口石油的巴西而言，不啻是重大的衝擊，因而蓋澤爾總統提出邁向民主之路的口號。當時巴西人民動員的狀況、外國的壓力，以及國內反對派的勢力都不足以迫使軍人政府採取自由化的措施。因而吾人可說，巴西自由化的最初階段，基本上可說是執政當局面對日益惡化的經濟危機所做的選擇，而巴西軍方始終有回復民主政治的主張，當是造成巴西自由化政策實施的最大動力。

二、持續威權統治的合法性日漸低落

除了執政當局自我的選擇之外，促使巴西軍人採行自由化的因素，可歸諸威權統治的合法性日漸低落，代價日漸高升。軍方於一九六四年奪取政權之時，許多政治人物與軍事將領都將軍人政府視為過渡到民主政治的政權，認為軍事政權旨

註⑨ Maria D'Alva G. Kinzo, *Legal Opposition Politics Under Authoritarian Rule in Brazil: The Case of the MDB, 1966-79* (Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London: The Macmillan Press LTD, 1988), p. 110.

註⑩ Edmundo Campos Coelho, "Back to Barracks: the Brazil Military's Style," Constantine P. Danopoulos, *op. cit.*, pp. 157-158; Thomas E. Skidmore, *op. cit.*, Chapter 5.

在提供民主政治所需的秩序條件。至一九七三年，軍人政府已經成功的消除一九六〇年代末期活躍的左派游擊隊。同時，羣衆運動也已受到壓制，從一九六八年至一九七八年間，工會不曾發動一次重大的罷工，農民組織更爲沉靜，政治上的異議份子不是被迫流亡國外，即在軍方強力的壓制下受到嚴密的控制，反對派勢力不足以對軍事政權構成威脅，執政黨在國會兩院中擁有絕對多數，軍事政權所提供的發展民主政治的秩序條件，可謂圓滿達成。

經濟方面，從一九六七年到一九七四年間，巴西創造了經濟奇蹟，經濟成長率高達百分之十一點三，一九七五年到一九八〇年間，巴西的經濟成長率仍高達百分之七點二。在此情況下，軍事政權成立之初對抗可能的威脅的理由業已不存在，安定與穩定被視爲理所當然。打敗與消除「顛覆」份子的合法性已日漸薄弱。軍事政府依賴經濟成果的支持則顯得不夠堅定。經濟表現好則被視爲理所當然，表現差則受到批評。

軍事政權最初擁有資產階級的支持，他們因利益受到威脅而依附軍事政權，一旦他們的利益不再受到威脅，則不再支持軍事威權統治。有些人甚至對國營企業大量的擴充，深惡痛絕，甚至加入反對派。加速合法性的衰退的重要因素之一是，新生代對民主政治並不像上一代一樣，有同樣的懼怕，反之將民主政治視爲治療威權統治的良藥。

一九七四年的選舉顯示出，有相當多的人對軍事政權感到不滿。執政黨在大都市中慘敗，而大都市一直是快速與不平衡經濟成長的首要受惠者。聖保羅工業區的中產階級開始批評政府，呼籲回復民主政治。

代表巴西中產階級的重要團體，如巴西律師工會與巴西新聞協議，批評政府違反人權，並要求回復民主政治。在巴西社會中享有最高地位的教會，最初支持一九六四年軍事政變，政變後却成爲批評政府高壓政策的首要來源。此外，美國當時卡特政府的人權政策與西歐國家支持民主政治，都強化了反威權政權的主張。

三、軍方內部的分裂

領導階層的繼承問題一直是巴西軍事政權嚴重的問題。對民主國家而言，總有一套程序來選舉新的領導人，但對威權政體而言，領導階層的產生過程較不確定，而且通常也會產生嚴重的政治鬭爭，這主要是缺乏制度化所致。在最好的情況下，高階層的領導人與威權政體的主要精英份子商議人選，但其決策過程遠比民主政體封閉、專斷，而其行政領袖却遠比民主國家擁有更大的權力。威權政體常建立於小心翼翼的平衡各戰略團體的利益，通常領導人即負責維持這種平衡，因此領導人的死亡或權位的轉移，都可能在派系間引起鬭爭。

巴西二十一年的軍事統治期間，五位總統都同意任期屆滿即將權位交出，這在威權政體中可說難能可貴，即便如此，四次的繼承問題都在軍方內部引起相當多的衝突。從一九六五到一九六七年就有許多不斷的衝突，爭議誰將取代布朗柯繼承總

統。一九六九年繼承問題更造成強硬派對抗溫和派。^⑩一九七四年的繼承問題，強硬派與溫和派的鬭爭又再度爆發，但此次是溫和派勝利。一九七七年陸軍部長弗洛塔(Sylvio Frota)爭取總統候選人失敗，而被免職。一九七八年反對派推出的候選人則為一名持異議的將軍。足見總統繼承人的問題，常造成軍方領導階層內部的緊張不安與分裂。

其次，軍方做為一種制度，需要自主性，也有賴於職業化及超乎政治之外，因此很容易維持高度的團結。但軍方做為一個政府機構，則不可能擁有這樣的自治，而且幾乎總會導致軍隊政治化。政府機構須冒相當大的風險，因為政治上的挫敗與處理不當，都可能危及軍方的自主性與軍人的形象。因此，雖然軍事政府可能會照顧到軍方的某些利益，但終究會傷及內部的團結。自由化可能是避免軍方分裂的最佳良藥，因為它提供了回到軍營的利益，另一方面也提供了控制過渡到民主政治的可能性，足以保證軍方制度的利益。

四、政府控制了自由化的過程

巴西軍事政府所以願意採取自由化的重要原因之一是，儘管對反對派有所讓步，但政府仍可掌握自由化的重要過程。至一九七三年時，軍方已消除了任何重大的左派反對份子。同時，經過多年的鎮壓，反對派已相當脆弱，大多數仍留在國內的巴西民主運動的領導人多屬於反對派中的保守份子，他們傾向於接受軍事政府所加諸的種種限制，直到一九七四年選舉過後，巴西民主運動才逐漸展現較激進的形象，也較願意與執政當局對抗。惟在自由化的過程中，執政當局儘管對反對派做出某些讓步，但僅限於必須使得軍方強硬派能夠忍受，同時也不致引起溫和派反彈破壞自由化的過程。

自由化雖然集中於選舉過程（未及於總統選舉），惟國會的權力與功用仍大受限制，而執政黨在參眾兩院中仍擁有絕對多數的議席（這種情況似乎不太可能有太多的變化），因而放寬選舉活動的某些措施，似乎對社會的影響並不太大，然而却維持住反對派象徵性的意義。況且密佈政府機構的國家情報處，以及第五號制度法與國家安全法的有效實施，都使軍事政府對緩慢、逐漸的開放政策，無所畏懼。^⑪因為政府有足夠的權力足以主導自由化的過程。

註⑩ Ronald Schneider, *The Political System of Brazil: Emergence of a 'Modernizing' Authoritarian Regime, 1904-1970* (New

York: Columbia University Press, 1971); Ronald Schneider, "The Brazilian Military in Politics," Robert Wesson, ed., *New Military Politics in Latin America* (New York: Praeger, 1982), pp. 51-77.

註⑪ Edmundo Campos Coelho, "Back to Barracks: the Brazil Military's Style," Constantine P. Danopoulos ed., *op. cit.*, p. 161.

叁、自由化過程的演變

巴西自由化的動力主要來自執政當局，因此也由政府主導自由化的過程。軍事政府不僅控制了自由化的時間表，同時也控制了自由化的幅度與範圍。在自由化的過程中吾人發現自由化政策總在向前邁二大步之後，又倒回一大步。換言之，自由化與緊縮政策始終是搖擺不定，當執政當局在對反對派做出讓步或反對派政治勢力大增時，當局即以威權式的控制限制了自由化的幅度與範圍。自一九七四年以來，軍事政府一再片面的修改政治遊戲規則，使反對派的任何進展都在當局所設定的自由化界限之內，這應是巴西民主化第一階段的特色。

一、蓋澤爾時期

停止新聞檢查制度與一九七四年十一月的議會選舉，是蓋澤爾總統上任後最先採行的自由化措施。當時雖然州長已改為間接選舉，沒有政治赦免，第五號制度法也仍然生效，但一九七四年的選舉無疑的是自一九六六年以來最自由的選舉。反對派得以自由的使用收音機與電視，從事政治動員的活動，從而確立了巴西民主運動成為政黨的標幟。^{註⑭}此次選舉，不僅空白票大減，同時也出乎意料之外，巴西民主運動在參院改選的二十二席中囊括了十六席，在衆院中的席位，也從原來的八十七席增加為一百六十席。^{註⑮}

蓋澤爾政府對一九七四年選舉結果的反應是，政府必須控制國會，並避免在一九七六年自治市的選舉中，讓反對黨的勢力繼續的發展。對前一個目標，是以制度來控制國會。軍事政府一方面制定了一九七七年的「四月法案」，將一九六九年憲法中規定修憲須獲得三分之二絕對多數票改為簡單多數票，避免巴西民主運動阻撓政府通過憲法修正案。並在選區的劃分上採有利於執政黨的規定，另一方面則引用第五號制度法剝奪國會議員的身份，以表明政府所能容忍反對者的程度。^{註⑯}對後一項目標，則於一九七六年制定了費卡洛（Falcão）法，嚴格限制候選人利用收音機與電視傳播政見，每位候選人在廣播、電視中只能出現名字、號碼與相片（在電視中），換言之，費卡洛法禁止候選人利用廣播與電視從事諸如演講、辯論與政見

註⑭ Maria D'Alva G. Kinzo, *op. cit.*, p. 156.

註⑮ *Ibid.*, pp. 151-156.

註⑯ *Ibid.*, p. 162.

發表等競選活動。^⑩在是項規定下，一九七六年自治市的選舉中，執政黨果然成功的贏得了選舉，從而保證執政黨在一九七八年的總統選舉中，在選舉團中擁有多數票。

蓋澤爾任內的第三次選舉於一九七八年舉行，這次選舉除衆院全面改選外，還改選三分之一的參院議席，以及自一九六六年以來州長的第一次直接選舉（一九六九年憲法的規定）。政治遊戲規則再度的改變，政府又重新使用拷打逼問，並對與反對派有關的個人、團體採取恐怖活動。另一方面，反對派的勢力也日漸壯大，教會、新聞界與專業職業組織都對鎮壓加以抗議。因此，一九七六年至一九七七年間，蓋澤爾面臨兩種威脅，一是來自軍方控制權的消失，與對自由化過程控制權的消逝。對於軍方的威脅，蓋澤爾更換強硬派的將領，並刪減強硬派賴以鎮壓異議份子的情報機構的權力。^⑪對第二項威脅，蓋澤爾則引用第五號制度法，迫使國會休會，並以行政命令公佈了所謂的四月法案，其主要變革如下：

1. 憲法修正案之通過只須簡單的多數。
 2. 所有各州州長以及三分之一聯邦參議員在一九七八年的選舉中，都由州選舉團間接選舉產生。
 3. 聯邦眾議員的分配將基於總人數而非登記投票的選民人數（一九七〇—一九七四年的選舉中採用）。
 4. 將一九七六年費卡洛法（限制候選人以電視、廣播發表政見）延伸應用到所有的選舉中。
- 至一九七七年底，蓋澤爾政府已經成功的控制了軍方，並將軍方強硬派最有希望出任總統的陸軍部長弗洛塔免職，同時也制定了阻止政治動員與反對派在選舉中獲勝的四月法案。一九七八年底，蓋澤爾總統廢除了一向爲人所詬病的第五號制度法，從而終止總統有權宣告國會休會、剝奪議員資格與人民的政治權利的權力。此外，人身保護狀的恢復；廣播、電視事先審查制的廢除；法官職業保障的恢復以及赦免法——允許被驅逐出境流亡國外的異議分子返國——的公佈等，都是蓋澤爾走出威權統治的象徵。惟他同時也制定了國家安全法與一百二十天之內不須國會同意，總統可逕行宣佈「緊急狀態」、「圍攻狀態」(Siege State)的權力。^⑫顯示，蓋澤爾任內的自由化政策，自始至終總在向前進二大步之後，又倒回一大步。蓋澤爾總統最後並成功的將他選定的繼承人費格雷多將軍，推向總統的寶座。

二、費格雷多時期

費格雷多將軍於一九七九年三月出任總統，在其就職演說中，費格雷多總統嚴肅的表示，將繼續採行政治開放的措施，

註⑩ Ibid., pp. 167-170.

註⑪ Thomas E. Skidmore, *op. cit.*, pp. 173-178.

註⑫ Ibid., p. 203.

使巴西成為民主國家。事實上，費格雷多政府仍然是採行有限與審慎的開放政策，輔之以嚴格的控制政治過程。

費格雷多總統繼續採行蓋澤爾將軍赦免政治犯的措施。一九七九年八月，國會正式通過赦免法，赦免自一九六一年（最後一次赦免法的公佈）以來入獄與流亡國外的政治犯，同時也恢復了所有政治犯的政治權利。對於一九七八年以來興起的工會運動採行寬容的態度。然而此種寬容態度象徵性的意義大於實質，因為寬容僅限於政府不在罷工活動之前以及罷工活動進行中逮捕工會領袖。其實政府是借示威活動來衡量工會運動之社會影響力，另一方面，也讓企業界反政府人士明瞭，一個非威權政體所代表的可能意義為何。^⑩示威活動結束後，工會運動的領導階層却遭到逮捕或免職的命運。^⑪

費格雷多政府另一項自由化的具體措施是政黨改革法的公佈。政府主要的政治策略家格布瑞(Golbery do Coutae Silva，蓋澤爾總統時即為政府的主要政治顧問)認為，進一步採行自由化的政策必須依賴二個條件，首先必須避免嚴格的兩黨制在選舉中造成支持政府與反對政府兩極意見的效果。其次必須促使溫和或「可信任的」反對派政黨的出現，它能夠扮演政府與較激烈反對派間的中介者，避免政治趨於兩極化。大規模的赦免政治犯，除了緩和政治局勢外，也希望藉著讓一九六四年之前流亡國外的民粹主義領導人返國，在反對派陣營中造成分裂。更重要的是，政黨改革法的頒布，廢除了兩黨制，造成多黨的局面。因此，政黨改革法的頒布，最初並非在促進民主政治，而是在分裂反對派，避免所有的反對派都在巴西民主運動的旗號下，團結起來。^⑫

在政黨改革法之下，原執政黨全國革新聯盟改組為「社會民主黨」(Partido Democrático Social, PDS)，反對派巴西民主運動改組為「巴西民主運動黨」(Partido Movimento Democrático Brasileiro, PMDB)。一九八〇年中，確實出現了政府當局所盼望的忠誠的反對黨，即中間偏右的「人民黨」(Partido Popular, PP)，它的組成份子，不僅來自反對派的巴西民主運動，也來自執政黨的全國革新聯盟。^⑬此外，聖保羅工會領袖達席爾瓦(Luis Inacio da Silva，以盧拉 Lula 之名著稱)結合了工會領袖、知識分子，並在天主教會的支持下組成了左派的「勞工黨」(Partido dos Trabalhadores, PT)。前民粹主義的領導者布里佐拉(Leonel do Maira Brizola)組成「民主工黨」(Partido Democrático Trabalhista, PDT)，前總統杜納拉斯·瓦加斯(Getulio Dornelles Vargas)的姪女伊維特·瓦加斯

註⑩ Luciano Martins, "The 'Liberalization' of Authoritarian Rule in Brazil," Guillermo O'Donnell, etc., *op. cit.*, p. 85.

註⑪ 如工會運動最著名的領導人 Luis Inacio da Silva 被政府解除金屬工會會長的職務，之後他與其他工會領袖都被判處三年緩刑。

註⑫ Thomas E. Skidmore, *op. cit.*, pp. 204-207.

註⑬ David Fleischer, "The Brazilian Congress: From Abertura to New Republic," Wayne A. Selcher, *op. cit.*, Table 3.4, p. 123.

(Ivete Vargas) 採取事業路線組成「巴西工黨」(Partido Trabalhista Brasileiro, PTB)。②至一九八一年底，上述五個政黨完成了初步的登記手續。

儘管吾人並不容易區分政黨之間與政黨之內意識形態的差異，但政黨改革法中規定政黨成立的要件（如必須至少在九個州中有五分之一的自治市召開黨大會等），有利於全國性政黨活動與政治競爭。這有助於自由化是「不可逆轉」的信念。正當人們對民主前途感到樂觀之際，一九八一年中，由軍中強硬派所支持的對付反對派的恐怖活動却再度出現。軍方領導階層包括費格雷多總統却決定對整個事件加以掩飾，這顯然與自由化政策的首要起草人格布瑞主張嚴辦的態度大不相同，格布瑞面對總統府內日愈孤立的情勢，遂決定辭職。格布瑞的去職危及他所擬定的自由化政策。一九八一年九月，費格雷多總統中風住院，文人副總統凱維斯(Aureliano Chaves)擔任八個星期的代理總統（惟有關軍事與安全事務，凱維斯則被排除在決策圈外），此舉多少被反對派視為自由化的持續。③

自由化的確立，使得國會中的反對派與執政黨中的一部分黨員聯合起來，甚至推翻由政府所支持的兩個重要的法案。同時，這也有助於巴西民主運動黨與人民黨在一九八二年的選舉中組成聯盟。這些舉動被政府當局視為對行政權威的挑戰。更何況，如此可能威脅到執政黨在議會與州長選舉中所佔有的席位。從而影響到軍事政府對自由化步調與時間的控制。

一九八一年十一月，政府片面公佈新的選舉法規（十一月法案），禁止所有的政黨在選舉中結盟；每個政黨必須提出完整的候選人名單（市議員、市長、聯邦參議員、眾議員與州長）；選民選舉候選人必須是同一政黨（如參議員選甲黨所推出的候選人，眾議員亦須選舉甲黨的候選人），否則選舉無效。換言之，十一月法案在迫使四個反對黨彼此競爭，却使執政黨坐收漁利。這也表明了政府不願喪失對選舉團的控制——將於一九八五年選出費格雷多的繼承人出任總統。④

十一月法案對反對黨，尤其是新成立的政黨相當不利，一九八二年二月，人民黨決定與巴西民主運動黨合併，成為巴西民主運動黨中溫和的派系，巴西的政黨體系再次的變動。同時，這也再度顯示出，巴西自由化是有其限制，總是在有限的讓步之後，對政治再予嚴密的控制。換言之，反對派即使在歷次的選舉中獲票率提升了不少，却仍無法獲得公平的政治競賽規則。其部分原因可歸諸於反對派無法在選舉時動員人民的支持，建立與軍方的聯盟關係，或提出替代與可信賴的政治計畫。

註② 參閱王容君，「巴西民主政治的前途，問題與研究」，第二十四卷第十期，民國七十四年七月，五七頁。

註③ Thomas E. Skidmore, *op. cit.*, pp. 229-230.

註④ Luciano Martins, "The 'Liberalization' of Authoritarian Rule in Brazil," Guillermo O'Donnell, *etc.*, *op. cit.*, p. 87.

一九八二年十一月的五項選舉（州長、三分之一的參議員、衆議員、市長、市議員）中，反對黨大有斬獲，四個反對黨在衆院所獲得的席位比執政黨社會民主黨席位還多（以二百四十席對二百三十五席），執政黨喪失了它在衆院中擁有絕對多數的席位。在州長的選舉中，反對派贏得了十個州長的席位，包括聖保羅、里約熱內盧、米納斯吉拉斯、巴拉納（Paraná）等州（這十個州佔有巴西百分之六十二的選民，百分之七十五的國民總生產值），顯示有相當多的人對執政當局不滿。一九八二年的選舉結果顯示，自由化的形態不可能以無限期、緩慢的速度進行。選舉結果，因為面臨快速惡化的經濟危機，使得自由化陷入瓶頸。

蓋澤爾政府以及一九八三年之前的費格雷多政府所採行的自由化政策，其成就可歸納爲：(1)大幅度的恢復人民的公民與政治權利；(2)重建利益代表的途徑；(3)統治者的選擇與政府的作爲，至少在表面上採取了法律的形式。然而，軍事政府一方面也對自由化加以控制，使得這些權利與政治功能的運作，受到行政當局相當大的限制。這些限制是否加以解除，完全取決於政治過程的階段，統治者的心態，以及佔有戰略地位的團體與媒體之呼聲的強度。

總之，巴西軍事政府所發起的自由化，本質上是採取了形式上的民主制度，却排除了使這些制度落實所需要的四個原則：政治遊戲規則的共識、執政者的政治責任、充分的政治代表權以及權力的轉移。^②

肆、自由化的失控

一九八三年之前，巴西自由化總是在執政當局的控制下進行。然而轉換過程本身即包含了許多的不確定性，沒有一個政府本身可以完全控制重大的政治變遷，許多事先未能預知的事件可能改變民主化的過程，從而削弱執政當局對民主化過程的控制。一九八二年十一月的選舉，可說是巴西軍事政府結束統治的轉捩點。在這次的選舉中，反對派在十個州贏得了州長的席位，同時，執政黨也喪失了在衆院中擁有絕對多數的席位。惟在一九八五年選舉總統的選舉團中，在政府一再修改法規之下，執政黨仍擁有多數的優勢（比所需的過半數多三十八票）。反對派在衆院中所獲得的些微多數票，仍無法在國會中通過影響選舉規則的法律（如制定總統直接選舉），或改變威權統治的制度架構，遑論威權統治的本質，這是因爲任何憲法的修改必需經兩院三分之二的多數決，且政府因一九七七年的四月法案，因而可遴選三分之一的參議員，而使執政黨在參院中擁有絕對的多數。

註② Ibid., pp. 87-88.

然而，雖然如此，一九八二年的選舉對巴西政治情境的發展仍具有相當大的影響。首先是，反對黨在南部四個重要的州（聖保羅、里約熱內盧、米納斯吉拉斯，與巴拉納）的選舉中獲勝，大大的提高了反對黨的政治勢力與影響力，尤其是巴西民主運動黨的政治勢力。其次，反對黨在衆院中佔多數，使得政府對有爭議性的法案被迫採取溝通的方式，甚至亦需與本黨黨員溝通。再者，由於此次州長的選舉是由選民直接選舉產生，一些社會民主黨的州長，因而也較注意選民的意見，且較能對選民負責，從而表現出較獨立於軍人政府與中央政府的態度。事實上，至一九八三年，十二名社會民主黨的州長中，有七名明白表示贊成直接選舉費格雷多總統的繼承人，有些甚至主張召開制憲會議。

這些政治發展毋寧是自由化過程的「邏輯」結果，然而當經濟危機與費格雷多政府貪污事件的一再爆發，却使得政府無力掌握自由化的過程，終於使得總統繼承人的問題，本由軍事政府間接操縱選舉團的結果，演變至反對派直接訴諸人民，影響乃至改變總統選舉團的立場，從而結束軍方二十一年來執政的局面。

經濟表現一直是巴西軍事政府獲得政治合法性的主要來源之一。^②一九七三年石油危機造成世界性的經濟衰退，蓋澤爾政府試圖以大規模的發展計畫（如興建大水力發電廠、核能廠、擴大公共支出與公營企業的投资），來刺激經濟成長。費格雷多總統上任後，由尼托（Delfim Neto）繼任計畫部長，仍採取此一經濟策略。但至一九八二年中，大規模發展經濟的弊病，一一浮現。國內利率高達年息百分之三百，通貨膨脹率高達百分之百，外債比聯邦預算多兩倍，從一九七三年底的一百二十億六千萬美元，上升至一九八二年的八百億美元。另一方面，工業生產則比一九八〇年下降了百分之十。^③巴西被迫向國際貨幣基金會求援。在國際貨幣基金會的要求下，巴西採取緊縮經濟政策，從而加速了失業率的提高，且使實質薪資大為減少。

正當巴西人民對巴西陷入史無前例的經濟與財政危機感到驚慌之際，國會調查報告與報章雜誌的報導又陸續披露，技術官僚與軍方普遍存在的貪污現象，大大的破壞了政府與技術官僚的合法性與權威。加上費格雷多不太穩固的領導與缺乏對付複雜的政治情境的能力，使得軍事政府的威信大為降低。至一九八三年秋天，高級政府官員對經濟政策與政治事務經常出現相互矛盾的聲明，政府常被當前的問題所困，而難以推行使政治過程平順發展之政策。^④執政黨內對總統的繼承問題與未來

註② *Ibid.*, pp. 88-89.

註③ *Ibid.*, p. 80.

註④ *Ibid.*, pp. 89-90.

註⑤ Wayne A. Selcher, "Contradictions, Dilemmas, and Actors in Brazil's Abertura, 1979-1985," Wayne A. Selcher, *op. cit.*, pp. 67-70.

自由化的過程也有明顯的歧見。

日漸凸顯的政治歧見與社會不安，造成了快速增加與多元化的社會與政治需求。有影響力的商界領導人公開且集體的對政府展開批評，他們不僅反對「國家統治主義」(statism)，^②也反對政府官僚對經濟所採取的行政管理與軍事政權本身。同時，社會不安與暴力相繼發生。內陸城鎮被來自北部地區饑餓的居民所佔據，他們來此尋求食物與衣物；里約熱內盧與聖保羅四週超市的掠奪事件時有所聞；城市中的犯罪率急遽上昇。反對派出任州長者發現，他們的特權也受到社會不安的影響，他們被迫採取高壓手段或採行經濟緊縮政策。如此，人們的期望受挫，反對派的特權也同樣在消逝中，從而降低了他們動員支持的能力。

總之，經濟危機削弱了軍事政權的社會支持。國際貨幣基金會主張削減公共支出，公營企業的預算，與大量取消政府對私人企業的補貼政策，剝奪了政府獲得策略性團體支持最有效的利器。失業率與減薪波及富有的中產階級，威脅到他們在「經濟奇蹟」的年代中所獲得的優越感，使他們從軍事政權的積極支持者轉變為消極的異議份子或強烈的批評者。

至一九八三年下半年，政府的權威已急速的在衰退中。同年十月，國會兩度推翻了政府所擬定的工資與薪資法，行政權再次的遭到挫敗。在缺乏全國性的計畫、國內又無顛覆威脅，或有一堅強的領導中心之下，大多數溫和派的軍人都傾向於退回營區，使軍人職業化，並重建軍方一度擁有的超越私人利益的誠實與愛國形象。一九八二年的選舉結果代表重回競爭性政黨政治的必然性。軍方的共識最後似乎是以一可依賴的文人成為費格雷多總統的繼承人，惟以何人成為繼承人，則眾說紛紜，莫衷一是。

一九八四年年初，總統選舉的方式，在巴西國內引起激辯，連續幾個月，有數百萬人參與示威遊行，主張直接選舉總統，惟在國會投票中，由於軍方的反對與執政黨堅持保留選舉團的方式下，總統直接民選的憲法修正案未能獲得所需的三分之二絕對多數票，而遭到挫敗。惟巴西民主運動黨的涅維斯(米納斯吉拉斯州的州長，前人民黨的創始人)却逐漸的成為反對派唯一的候選人。涅維斯在長期公職生涯中享有人民廣泛的支持以及誠實、溫和與有才幹的美譽。

相反地，社會民主黨內的總統候選人相互爭執不下，費格雷多總統却多次表示不干預的態度，最後黨大會雖選出財力與組織最雄厚的馬路夫(Paulo Salim Maluf，眾議員，曾任聖保羅市長、州長)為總統候選人，却造成社會民主黨的分裂。馬路夫既得不到費格雷多總統的支持，也得不到許多社會民主黨員的擁護。一九八四年年中，副總統凱維斯與反對馬路夫的社會民主黨員，宣佈組成自由陣線黨(Partido da Frente Liberal, PFL)。八月中，自由陣線黨與巴西民主運動黨組成

註② Statism 與無政府主義是兩個極端，前者指的是公營企業的一再擴大與國家對經濟事務過多的管制與涉入。

了「民主聯盟」(Aliança Democrática, AD)，使得巴西總統選舉的形勢丕變，涅維斯並且向軍方主要的高級將領表示，無意回復巴西一九六四年的狀態，同時也公開反對向軍方或警察提控違反人權。涅維斯並擁有仍備受軍方尊敬之蓋澤爾將軍有保留的支持，最後費格雷多總統決定在總統選舉中維持中立的角色。^⑤終致選舉結果呈現一面倒的景象，涅維斯以四百八十票對一百八十票的懸殊票數擊敗馬路夫，結束了軍方二十一年來的長期統治。

伍、結語

巴西從一九七四年蓋澤爾總統採行自由化政策，至一九八五年三月文人政府上臺，在這十餘年中，軍事政府一方面採行放寬控制的自由化政策，一方面以嚴密的控制，阻止過激的改革，正是所謂控制的變遷。

蓋澤爾總統與費格雷多總統，所以會採行自由化的政策，主要的原因有四，第一、回復民主政治始終是部分軍人的主張，蓋澤爾就任時，巴西的威權統治已達於極點，惟巴西社會經濟結構日趨複雜，蓋澤爾政府很難再使巴西成為更高壓統治的獨裁政權，加以石油危機對需要大量進口石油的巴西，是個重大的衝擊，蓋澤爾面對經濟危機，遂提出民主化的口號；其次，是隨著社會、經濟的變動，持續威權統治的合法性日漸低落；第三，軍事統治，尤其是總統繼承人的問題造成軍方的分裂。第四，軍事政府透過制度法、情報機構與在國會中擁有多數議席，仍可主導自由化的進展。因此，政府得以有恃無恐的採行自由化措施。

巴西自由化的動力來自執政當局，因此也由政府主導自由化的過程，政府不僅控制了自由化的時間表，也控制了自由化的幅度與範圍。巴西自由化的過程總是在向前邁二大步之後，又倒回一大步，換言之，自由化的進展總在當局所設定的界限之內。蓋澤爾政府以及一九八三年之前的費格雷多政府所採行的自由化政策，其成就包括：(1)大幅度的恢復人民的公民與政治權利；(2)重建利益代表的途徑；(3)統治者的選擇與政府的作為，至少在表面上採取了法律的形式。惟巴西軍事政府所發起的自由化，雖然採取了形式上的民主制度，却排除了使這些制度落實所需的四個原則：政治遊戲規則的共識、執政者的政治責任、充分的政治代表權以及權力的轉移。

一九八三年之前，巴西自由化總在執政當局的控制下進行。然而轉換過程本身包含了許多的不確定性，許多事先未能預知的事件改變了民主化的過程，從而削弱了執政當局對民主化過程的控制。一九八二年的五項選擇是巴西軍事政府結束統治的轉捩點。經濟危機與政府機關貪污事件的一再爆發，削弱了政府合法性的基礎，終至在總統繼承的問題上，由軍事政府間接操縱選舉團，演變至反對派候選人涅維斯訴諸人民，影響乃至改變選舉團的立場，結束了軍方二十一年來執政的局面。

註⑤ Thomas F. Skidmore, *op. cit.*, pp. 250-253.