

巴西民主政治的前景

王容君

(國際關係研究中心助理研究員)

壹、前言

巴西的民主化由軍人政府時期的蓋澤爾總統開始實施，歷經費格雷多總統，乃至文人政府時期的沙尼總統，可謂是在緩慢中前進，尤其是在一九八九年十二月，巴西更由人民直接選出總統，在形式上完成了民主政治最基本的條件——定期由人民選出公職人員。

柯洛爾是巴西自一九六〇年之後，第一位由人民投票選出的總統，選舉過程一般說來也符合民主國家的標準，因此其合法性不容置疑，即便在實施新經濟計畫^①之後的一個月，柯洛爾擁有的支持百分比仍高達百分之六十三。^②因此柯洛爾不僅不必像沙尼一樣，一上任即四處尋求支持，大開籠絡之門，而且還大幅度的削減軍人的特權，降低軍事費用占總預算的比率，從而確立了文人政府是國家的最高權力機構。^③

在經濟方面，柯洛爾政府以打擊通貨膨脹做為其首要任務，然而一年多以來，雖然在最初的幾個月政府在抑制通貨膨脹上顯有成效（一九九〇年三月份通貨膨脹率為百分之八十四點三，四月份降為百分之四十四點八，五月份進一步降為百分之

註① 柯洛爾上台之後立即宣佈實施「新巴西」(Brasil Novo)計畫，以期對抗通貨膨脹。首先，柯洛爾政府凍結了儲蓄存款，以抑制消費熱。其次，大力增加稅收，大刀闊斧精簡機構人員。在工資和物價方面，除最初凍結三十天的物價外，強調工資的調整由勞資雙方協商，不再與經濟指數掛鉤，不得把工資增長轉移到物價上。此外，政府還廢除巴幣克魯札多，代之以浮動的克魯塞羅(Cruzeiro)；取消進口限制與放寬外幣管制，取消國家對私人企業的補貼與一些國家機構，進而推動國營企業私有化。

註② 這是由 Data Folha 民意調查機構於柯洛爾上任後一個月所做的民意調查。資料引自 Julia Preston, "Brazil's President Drops in Public Favor," *Washington Post*, March 16, 1991, p. A20.

註③ James Brooke, "Brazil's Leader Makes the Army Toe the Line," *The New York Times*, September 9, 1990, p. 6.

七點八七），但至一九九〇年十月份起巴西通貨膨脹率再度上揚（十月份百分之十四點二，十一月份百分之十八點三，十二月份百分之十九點四，至一九九一年一月份則上揚百分之二十點一），柯洛爾政府於是於一九九一年一月三十一日再度提出對抗通貨膨脹的新措施。另一方面，巴西則面臨嚴重的經濟衰退，一九九〇年，巴西經濟成長率下降了百分之四點六，這是一九四七年「巴西地理與統計研究所」（IBGE）成立以來，巴西經濟成長率下降最多的一年。同時，至少有一百萬人因經濟衰退而失業，經濟衰退至今未有復甦的跡象，儘管在實施凍結工資與物價政策之下，一九九一年二月份通貨膨脹仍高達百分之二十一。因此，儘管柯洛爾確實實行了一些打破巴西工業壟斷的措施，進而採行促使巴西經濟現代化的方案，對環保工作也較為重視，然而柯洛爾政府所做的一切努力，在通貨膨脹下掩蓋不彰。

一九九〇年十月的國會選舉與州長選舉如期展開，選舉結果眾院中支持柯洛爾政府的勢力與反對柯洛爾政府的勢力並不明確，理論上支持政府的勢力包括柯洛爾所隸屬的國家復興黨、自由陣線黨、社會民主黨、巴西工黨、基督民主黨、自由黨等中間右派的二百五十七位議員，獨立派包括中間派的巴西民主運動黨與中間偏左派的巴西社會民主黨的一百四十六名議員——其中許多人支持柯洛爾的改革政策。公開反對政府立場的議員則有一百名，包括勞工黨、巴西社會黨、民主工黨、巴西共產黨等左派政黨。惟實際上支持政府的多數並不確定，必需依賴正式或非正式的國會黨團的結盟與幕後協商。^④在州長選舉方面，第一次選出的十一名州長雖有九名支持柯洛爾政府，但在候選人未能獲得過半數的十五個州^⑤所舉行的第二次決選中，柯洛爾所支持的候選人大多落敗。尤其重要的是，政治經濟居領導地位的聖保羅、米納斯吉拉斯、巴拉納、南大河州與里約熱內盧州的州長席位都落入反對派之手。因此，一九九一年之後，柯洛爾恐怕無法像一九九〇年一樣擁有絕對的權力。爾今，不管在州政府與議會方面，科洛爾政府都需要注意反對派與支持者的意見。

巴西的政治已愈來愈像一般民主國家的政治，不論是總統、州長、國會議員甚或市長、市議員都需面臨定期有競爭性的選舉，選民透過選票、政黨、利益團體來表示他們的喜好。然而另一方面巴西的民主政治似乎對消除經濟社會的不平等，仍鮮有貢獻。軍人的特權雖被削減了不少，但軍人仍舊是握有武力，足以動搖國家體制的權勢團體，而政治人物與政黨在民意測驗中的評價仍然十分低落。這些事實都在都顯示出巴西的民主政治固然是朝向制度化發展，但它却不是個穩定的政治體系。以下試分析有利與不利巴西民主政治的主要因素。

註④ *Latin American Regional Reports: Brazil Report*, 29 November 1990, p. 2.

註⑤ Alagoas 州的選舉因調查選舉舞弊案而延期。

貳、有利的因素

一、民主制度的確立

巴西在緩慢的民主化中建立起民主制度。蓋澤爾總統與費格雷多總統都相繼採行民主化的措施，諸如廢除第五號制度法，終止總統有權宣告國會休會、剝奪議員資格與人民政治權利的權力。此外，人身保護狀的恢復，政治犯的赦免與政黨改革法的公佈，都象徵著軍事政府已逐步的走出威權政治。然而，在軍事政府時期，落實民主制度所需的四個原則——政治競爭規則的共識、執政者的政治責任、充分的政治代表權與權力的轉移——却付之闕如。執政黨動輒修改法令，以利執政黨，無視於反對黨與人民的需求。

當文人執政之後，不管是沙尼政府與柯洛爾政府都能採行公平與自由競爭的政治規則。幾乎所有政黨都能取得合法的地位，同時所有成年人的參政權也在憲法中獲得保障，選民占全人口的比例大增。^⑥從一九八五年迄今，歷次的選舉，不管是自治市、州長乃至國會議員、總統的選舉，都顯示出，執政黨並不一定贏家。每個政黨在選舉中都需為自己的政策與作為負責。

自一九三〇年以來，巴西政府機關的權力集中於中央。一九六四年軍事政府執政之後，地方自主性降低（包括州長改為間接選舉，許多自治市長改由軍事當局指定），加上國家大力推動經濟建設，使得中央權限大增，地方幾乎淪為中央的派出機關。然而隨著一九八二年州長直接選舉的恢復與一九八八年憲法保障地方權限的大增，地方自主性大增。一九九一年新任的州長們，更是勇於表明他們與柯洛爾不同的經濟政策與措施，^⑦過去軍事政府時期，政府不與社會任何團體、階級諮商的決策模式，已逐漸的被談判、協調所取代。

另一方面，總統將國會視為橡皮圖章的案例，自一九八三年之後已逐漸減少。沙尼政府一九八九年的「夏季計畫」（這是沙尼政府任內最後一年所採取的穩定經濟措施）未獲國會通過，柯洛爾上任第一年所發佈的一百四十八項臨時方案（*Medidas provisórias*），只有二十六項未被國會所修改（另有七十三項因未在三十天內送交國會投票而失效）。其他諸如賦予警察過多的權力，則在法界人士的壓力下，撤回臨時方案。增加經濟活動的規費與降低公職人員的薪資也因國會未有相

註⑥ 參閱王容君，「巴西沙尼政府時期的民主化」，問題與研究，第三十卷第一期，民國八十年一月，三三頁，表一。

註⑦ *Latin American Regional Reports: Brazil Report*, 10 January 1991, pp. 1~2.

關法律的配合，被強烈指為違憲而撤回。^⑧在在都顯示出，國會與司法機構已逐漸的擔負起憲法賦予他們的權力，而不再是唯行政權獨大。

二、公民社會的建立

公民社會 (civil society) 指的是社會與國家的關係中，社會可以自外於國家的權力範圍之內，同時也可對國家表明社會的需求，使得政府的決策反應人民的需求。因此，公民社會必不可少的是集會與結社的自由，社會中具有多元化、自主性有組織的團體。另一方面，大眾傳播媒體必需維持自由與獨立的色彩，如此新聞記者才可對腐敗與不負責任的事件給予揭露，甚至撻伐，從而反應人們的喜好。

歷史上巴西一直是拉丁美洲國家中，由國家權力最緊密控制公民社會的國家之一，尤其是群眾社會的代表。巴西從沒有像智利或阿根廷一樣，有代表著工人階級強大的工會或政黨，或者像墨西哥一樣，曾經有過農民暴動。反之，國家則以團合主義的機能對工會施予控制，尤其是一九六四年軍事政府執政之後，一再採取逮捕、放逐等措施壓制反對派人士，從而也使得社會運動為之凍結。

一九七〇年代中期，巴西構成公民社會的許多自願性團體，如企業家、報界、律師公會、教會組織、工會與婦女團體紛紛恢復活動，對執政當局提出主張。這些社會團體對抗當局所表現的團結一致，正是巴西民主化得以穩固向前邁進的主要動力。假如當初巴西的自由化只限於由執政當局主動施行，而沒有來自社會的壓力，尤其是來自下層階級的社會運動，那麼自由化便可由執政當局加以收回或中止。社會運動加深了自由化的深度與廣度，使得自由化成為不可逆轉的趨勢。

再者，雖然社會運動必需與政黨、國家或其他機構結合或成為其政策的一部分，才能產生較大的影響力，但社會運動仍可能繼續擔任起社會的「良心」，將社會——經濟公平有關的問題提出，並對群眾、少數團體與大眾參與的權利加以彰顯。社會運動也有助於重新界定政治文化，尤其有助於將人們的需求與參與合法化，同時社會運動也扮演大眾政治社會化的重要機構。就社會運動是大眾政治社會化的機構而言，它不僅會影響決策者，而且也會影響參與者。透過參與社會運動，窮人對權威與合法性遂有新的了解，而不致仍然扮演被動的政治角色。甚至參與社會運動所獲得的實質利益十分有限，但社會運動在建立群眾認同——隱含更完全的公民權——上，仍具重要性。因此，不管短期內國家是否改變，參與群眾運動可以改變政治象徵的基礎。^⑨

註⑧ *Ibid.*, 21 March 1991, p. 1.

註⑨ Scott Mainwaring, "Grassroots Popular Movements and the Struggle for Democracy: Nova Iguaçu," Alfred Stepan, ed., *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation* (New York, Oxford: Oxford University Press, 1989), pp. 197-198.

巴西的社會運動，有助於一九八四年總統直接選舉中，涅維斯（Tancredo Neves）成功的打敗執政黨所推出的候選人馬路夫（Paulo Salim Maluf）。社會運動也有助於巴西在制憲會議中許多進步的憲法條文之制定。今日巴西工會與企業界團體仍舊是政府在制定經濟政策時，尤其是工資與物價政策，所必需徵詢乃至協商的對象。柯洛爾政府第一任經濟部長季尼亞·卡多斯（Zelia Cardoso de Mello）於一九九一年五月初去職（當時通貨膨脹率已從二月份百分之二十一點九，降為三月份百分之十一點九，四月份百分之五點五），威信主要的原因是來自商界與工會領袖的敵視與不合作。^⑩

其他許多的社會團體雖然已不像軍事政府時期對抗執政當局那麼活躍，但各種基層組織如「教會基層社區」、「土地農村委員會」、「鄰里運動之友」、人權團體、環保團體，一再對相關的基本問題提出主張，使得巴西各級政府在制定政策時不能不對來自民間的呼聲加以回應。

此外，巴西的大眾傳播媒體也有助於巴西的民主化。過去巴西的選舉一向是由地方派閥所操縱，隨著大眾傳播媒體的發達，尤其是電視的普及化，使得候選人透過電視（免費），得以將政見直接訴諸選民。柯洛爾在一九九〇年初仍是不被看好的總統候選人，但在媒體的廣為傳播之下，於同年五月間成為炙手可熱的人物，可見媒體影響之一斑。

大眾傳播媒體對一九八四年總統直接選舉運動，更有相當直接的影響。巴西原本將政治視為精英份子的專利，總統直接選舉運動中，有數百萬人被動員走上街頭，其中媒體（尤其是電視）的支持，當是激起人民參與運動不可或缺的因素。今日巴西各大媒體在反映民意、鍼砭時事方面，仍扮演相當重要的角色。媒體絕非執政當局的傳聲筒，如對柯洛爾就職一年的評語，充滿了失望。巴西銷路最廣的週報請看（*Veja*）以「失落的錯覺」為標題，*巴西日報*則以「許多聲浪與很少行動」為標題。其他各大雜誌、報章，經常發表政府的聲望調查報告，以反映民意，同時也有監督政府的作用。

三、軍方的政治角色大為降低

自巴拉圭戰爭（一八六五—一八七〇年）之後，軍人成為巴西的權勢團體。不僅歷次政變都由軍方發動，且自一九一一年之後，每部憲法都明文賦予軍方保證法律、秩序與共和國完整性的角色。一九六四年，軍方更從過去政治仲裁者的角色，一躍而成為統治者。

惟民主化最初是由執政當局所提出。且由軍人政府過渡到文人政府期間，反對派人士還與軍方達成協議，包括不對軍事政權違反人權的案例進行調查，以確保軍方遵守選舉規則。^⑪新共和成立之後，軍方保留控制軍事事務的權力，免於文人過

註⑩ *Latin American Regional Reports: Brazil Report*, 6 June 1991, pp. 1, 3.

註⑪ *Keesing's Record of World Events*, Vol. XXXI, June 1985, p. 33645.

間。軍方協調國防政策，自行處理國防有關事務，軍方甚至事實上控制了內部的升遷。在蓋澤爾政府時期，這項權力多少已歸政府。總統任免軍事首長，有時並不諮詢軍方。由於沙尼政府對國防問題、軍事現代化與軍方內部升遷缺乏控制，巴西軍方可謂享有完全的自主權。

另一方面，軍方對許多屬於政治方面的事務，常越權加以干預。軍方除了在二十二名閣員中，占有六個席位（除了三軍部長、參謀總長外，國家情報處長、軍務首長也都擁有部長地位），因而得以影響經濟與社會政策。軍方對農業改革、罷工、與阿根廷、烏拉圭一體化（目前已發展為南錐共同市場，巴拉圭也已成爲會員國）的會談，與古巴建立外交關係等問題，都發揮了相當的影響力。更何況，軍方人員佈滿了行政體系，軍方一旦對政策或法令不滿時，大可利用其人員，從事有利的遊說，毋需動用武力。當然沙尼政府合法性不足，加上自一九八七年之後聲望日愈低落，應是造成沙尼總統極欲保護與擴大軍方特權的主要原因。自一九八七年之後，軍方也成爲沙尼總統主要的支持者，並防患總統人選發生鉅大的變動。^⑫

柯洛爾上台之後，一方面與軍方維持友好的關係，時而着空軍軍服在空中表演翻筋斗，時而着陸軍軍服在巴西建造的坦克車上發射砲彈，然而在合作的表象之下，柯洛爾却大幅削減軍方的預算與特權。柯洛爾將國防預算從一九八九年占總預算的百分之六，降爲一九九〇年的百分之二點二。在軍事政府期間，國防預算於一九七一年一度高達百分之二十三。爲了控制政府預算，政府拒絕給軍方人員加薪。面對軍方日漸增多的加薪壓力，三位軍事部長（柯洛爾將內閣閣員人數從二十二名削減爲十二名，原有六名軍事部長也縮減爲陸、海、空三軍部長）雖於一九九〇年七月三十一日和經濟部長卡多索（Zelma Cardoso de Mello）商談加薪，但毫無結果。

其次，柯洛爾政府將許多傳統上由軍方掌管或擔任的職位，改由文人接管。如在高原宮（Planalto Palace）總統府辦公室內，柯洛爾幾乎將所有的軍職人員換掉，代之以外交部官員。「國家情報局」（Serviço Nacional das Informações, SNI）長久以來都是由軍方負責的國內情報機構，編制已遭縮減，且置於文人的領導之下。至於軍方密切關切的核子與亞馬遜河流域問題，重要的決策職位也都改由文人擔任。^⑬

相對於沙尼政府，柯洛爾政府似乎較不重視軍事將領對國內政策的意見。如一九九〇年五月間，里約最高戰爭學院發表一篇極具民族主義色彩的文章，警告說「環境保護積極主義者」試圖「使巴西亞馬遜河潛在的經濟力繼續維持沈睡狀態」。柯洛爾的反應是命令陸軍提供軍力、空軍提供直升機巡邏亞馬遜流域地區，減少農民燃燒熱帶雨林。

註⑫ Rfordan Roett, "Brazil's Transition to Democracy," *Current History* (March 1989), p. 118.

註⑬ James Brooke, "Brazil's Leader Makes the Army Toe the Line," *The New York Times*, September 9, 1990, p. 6.

表一：巴西社會調查

		所得的分配			
		1981	1989	1981	1989
占全部所得的百分比		占全部所得的百分比			
最富有的1%	13.0	17.3	最貧窮的30%	5.3	4.2
最富有的5%	33.4	39.4	最貧窮的10%	0.9	0.7
最富有的10%	44.9	51.5	基尼 Gini 係數	0.572	0.635
家庭收入(每月)			家庭人口數		
收入在美金\$50元的百分比	23.0	27.2	平均家庭人口數	4.3	3.9
百分之八十的人收入(US\$)	235	195	7個人以上家庭的百分比	15.7	9.6
教育			公共設施		
文盲的百分比	24.9	20.1	占全人口的百分比		
至少上過8年以上的學校教育的百分比	18.3	24.3	自來水	60.1	72.7
			電力	74.9	86.9
			垃圾收集	49.2	62.9

資料來源：Ibge, 引自 *Latin American Weekly Report*, 29 November, 1990, pp. 6-7.

然而軍方退出國內政治是否為一時現象，仍有待觀察。畢竟軍方仍自認為是社會衝突利益的平衡者。¹⁴同時一九八八年的憲法也仍舊賦予軍方保衛法律與公共秩序的角色。一旦政府的合法性或效能不足時，軍方仍有可能插手政治。更何況柯洛爾政府對軍事預算的削減與軍人薪資政策，業已引起軍方的反彈。一九九〇年「軍人俱樂部」(Clube Militar)的選舉中，再度出現主張軍人應積極參與政治的論調。¹⁵同時有些軍人(包括現役與退役)更着便服，組成汽車隊，走上街頭，要求提高軍人的待遇與軍事預算。一九九一年春與哥倫比亞邊界的衝突，使得柯洛爾在陸軍的壓力下，不得不授權撥款預備金給予陸空聯軍捍衛北方疆土(該計畫稱為北方壕溝, Calha Norte)。¹⁶在在都顯示出，軍方仍舊是巴西的權勢團體，他們縱然不發動政變，亦可能涉入政治，更有可能對政府施加壓力以達其目的。¹⁷

叁、不利的因素

一、社會經濟極不平等

巴西社會所得不均的程度，列名為世界最惡劣的國家之一。近年來這種狀況不但沒有改善，反而在加劇中。一九八〇年比一九七〇年與一九六〇年，所得更集中於少數人手中。¹⁸根據「巴西地理統計局」最近所公佈的資料顯示，一九八九年比起一九八一年，所得分配更集中於富有的少數人。(表一)一九八九年相當富有的百分之十，人

註14 參見 *Latin American Regional Reports: Brazil Report*, 18 October 1985, p. 7.

註15 「軍人俱樂部」是退休軍官與現役軍人定期集會的場所，在一九二〇年代與一九五〇年代軍人俱樂部曾發揮很大的影響力，進而引起一九三〇年的革命與一九五〇年瓦加斯的自殺事件。一九九〇年「軍人俱樂部」的選舉中，軍人的政治角色再度引起爭議。參見 *Latin American Weekly Report*, 29 March 1990, p. 7.

註16 參見 *Latin American Weekly Report*, 25 April 1991, p. 7.

註17 參見 *Ibid.*, 13 June 1991, p. 4.

註18 參見王容君，「巴西的民主化」，問題與研究，第三十卷第五期，民國八十年五月，頁六十一，表四。

數大約有一千三百萬人。相當貧窮的百分之三十人數約四千一百萬人。大約每四個人中就有一個人每月薪資所得只有美金五十元。百分之八十的人每月薪資所得只有美金一百九十五元。

巴西所得分配不均與階級結構的存在，無疑的主要是源自殖民時代土地分配不均。當土地集中在少數人手中，地主又將最好的土地用來生產以輸出為主的經濟作物，使得農村廉價勞工大量的湧向都市。工業化，加上快速的人口增長率與基本福利措施的不足，更助長了經濟分配的極不平等。¹⁹軍事政府時期，執政當局總認為經濟成長應優先於分配問題，因為經濟成長是解決貧窮與所得分配的真正良策。經濟成長才能增加全體人民的經濟肉餅。²⁰因此，軍事政府期間，尤其是在經濟奇蹟期間，巴西固然締造了很高的經濟成長率，但無庸就地區或就全人口而言，所得分配（以標準的基尼係數）的差距都加大了。

至於階級結構方面，隨著經濟形態的改變與人口高度的流動，已呈現出逐漸分化的趨勢。一九六〇年代初期，有組織的勞工固然受到壓制，然而隨著政治開放的脚步與公民社會的復甦，新的工業主義不僅出現在鄉間，也出現在都市工會組織。企業家掙脫了傳統團合主義式的架構，組成了新形態的企業公司。此外，白領階級的工會、街坊組織以及各類型態公會的誕生，都使得巴西成為多元化與日愈複雜的社會。

因此，軍事政府統治期間，巴西財產與所得分配固然十分不平等，但社會流動十分頻仍，貧窮的移民仍有機會改善生活。受教育的機會與消費水平也提高了不少。一九七〇年代末期，不僅上層階級，甚至中下階層都藉組織的力量來凸顯其需求。因此，巴西社會儘管所得分配極不平等，但社會地位並不僵硬。惟巴西社會所得的極不平等，終究是巴西民主政治的一大隱憂。因為正如道爾（Robert Dahl）所說的，「資源分配極不平等，很有可能產生憤恨與挫折感，以致動搖對政權的效忠。」²¹更何況，今日巴西土地爭執問題日趨嚴重，甚至有組織「無土地農村工人運動」（Landless Rural Workers Movement，成立於一九八三年，該運動已在十八個州成立），公然佔領農地。²²教會方面，不僅有組織「土地農村委員會」，爭取鄉村農民的利益，而且有主張工人有權佔領私產以維持有尊嚴的生活。²³如何解決、削減經濟極大的不平等，該是巴西民主政治亟待解決的課題。

¹⁹ Bolivar Lamounier, "Brazil: Inequality Against Democracy," Larry Diamond, Juan J. Linz, S. M. Lipset, ed., *Democracy in Developing Countries* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publisher Inc., 1989), p. 133.

²⁰ Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-85* (New York, Oxford: Oxford University Press, 1988), pp. 143-144.

²¹ Robert A. Dahl, *Polarchy: Participation & Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 107.

²² James Brooke, "Land Program: What's Yours is Mine," *The New York Times*, November 3, 1980, p. 4.

²³ *Latin American Weekly Report*, 30 August 1990, p. 5; *Latin American Regional Reports: Brazil Report*, 21 March 1991, p. 4.

二、脆弱的政黨體系

巴西缺乏强有力的政黨體系，政治人物更換黨籍猶如球員脫下球衣更換球隊一樣的頻仍。自從一八九一年巴西共和黨成立以來，全國性的政黨組織一直都是相當脆弱與不穩定。一九三〇年代，在瓦加斯的統治之下，巴西出現了二個大黨，一是代表地主與企業界的右派政黨「全國民主聯盟」(União Democrática Nacional, UDN)，以反對瓦加斯的統治為目標。另一則是代表工會領導階級的「巴西工黨」(Partido Trabalhista Brasileiro, PTB)，是擁護瓦加斯的左派勢力，其後中間派政治勢力也成立了「民主社會黨」(Partido Social Democrático, PSD)，左派則成立巴西共黨。這算是巴西全國性政黨的濫觴。

一九六五年軍事政府廢除了原有的政黨制，重組「全國革新聯盟」(ARENA)代表支持軍事政府的勢力，同時也允許另一個反對黨成立，此即「巴西民主運動」(MDB)。當初軍事政府不過是藉反對派的參與選舉過程來增加政權合法性，惟自一九七四年之後，反對黨已能有有效的制衡軍事政府。^②因而有一九七九年的政黨改革法。

在政黨改革法之下，全國革新聯盟改組為「社會民主黨」(PDS)，巴西民主運動改組為「巴西民主運動黨」(PMDB)，另有中間偏右的「人民黨」(PP)，左派則有勞工黨(PT)、民主工黨(PDT)與巴西工黨(PTB)。一九八一年政府公佈的選舉法規，禁止所有的政黨在選舉中結盟，同時每個政黨必須提出參與一九八二年五項選舉的完整候選人名單，選民選舉時必須選出隸屬同一政黨的候選人，否則選舉無效。人民黨因而決定與巴西民主運動黨結合，成為巴西民主運動黨中的溫合派。

一九八四年因不滿社會民主黨所推出的總統候選人，許多該黨黨員另組「自由陣線黨」(PFL)，並與巴西民主運動黨結盟，共同擁護涅維斯為總統候選人。新共和成立之後，巴西民主運動黨成為最大的政黨，它也歡迎前軍事政權的擁護者加入該黨，以壯大聲勢。一九八六年國會的選舉，雖然巴西民主運動黨獲得了大多數的席位，然而巴西民主運動黨却因缺乏內聚力與穩定的政綱，力量遂告削弱。該黨黨員包含了各式的政治人物，從保守派的地方政治領袖、鄉村地主到自由主義者、馬克思主義者都有。巴西民主運動黨不僅與自由陣線黨在政策上時有分歧，而且它本身對制憲會議所討論的基本問題，包括沙尼總統的任期，都無法獲得一致的結論，更遑論諸如勞工問題、土地改革以及外國投資等基本問題。

註② 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. 204.

其實，這正是巴西大多數政黨的特色，因不滿巴西民主運動黨與沙尼總統過分親近，而於一九八八年年中從巴西民主運動黨分裂出來的「巴西社會民主黨」(PSDB)，雖宣稱為中間偏左的政黨，但其領導人的意識形態也並非很專一。²⁵

巴西政黨體系的脆弱在一九八九年的總統選舉中更顯現無遺，國會三大政黨巴西民主運動黨、自由陣線黨與社會民主黨所提名的三位候選人，在第一回合的總統選舉中不僅遭到淘汰的命運，且其獲票數都在五名之外。反倒是小黨候選人將其個人魅力訴諸選民，而獲選民的青睞。如現任總統柯洛爾所隸屬的「國家復興黨」(PRN)是一九八九年二月才成立的政黨，既缺乏基層組織，全國性組織也十分脆弱，所憑藉的全是柯洛爾個人的聲勢，當時國家復興黨在國會兩院五百五十九席中只擁有二十四個席位。

同時，一般民衆對政黨與政治人物普遍缺乏好感與認同，根據聖保羅州報於一九九一年一月初所發表的一項民意測驗顯示，政黨與政治人物的可信度最低，政治人物的可信度從一九八八年十二月的百分之十八降為百分之十三，政黨的可信度從百分之二十九降為百分之十九，只有教會仍維持百分之八十的可信度。²⁶更諷刺的是，對聖保羅大學生所做的一項民意測驗，有高達百分之九十三的人對政治人物不信任，却有百分之四十的人相信有飛碟的存在。²⁷

民主政治需要有政綱的政黨，而後才能提出政治問題，提供公開討論的論壇，公民則透過投票贊成政綱，表達其喜好。巴西的政黨，除了少數左派的政黨外，大多缺乏政綱，因而也特別缺乏紀律。許多政治人物更將政治職位視為個人與家族致富的方法，因而更加深了人們的惡感。同時，巴西的裙帶關係是沒有意識形態之分，不管左派、右派或中間派人物，幾乎所有的政黨，都有許多政治人物的家族成員從財政部獲取不當的收入。許多國會議員的親友並沒有擔任公職卻從國庫中支薪。許多人一當選議員後即開始計算選票能為他們帶來多少利益與合約。地方上的政治人物，享有特權與腐化的程度，也不讓中央級的政治人物專美於前。²⁸許多政治分析家試圖解釋一九九〇年柯洛爾在缺乏強大的政黨支持下，竟能以小州州長的資歷，在短短數個月之內一躍而成爲巴西最耀眼的總統候選人。有些人強調，這是因爲柯洛爾所代表的正是要掃除巴西人民心目中無能家長式的政府、唯利是圖的政治人物、利用特權推銷東西、裙帶關係，以及政府各階層的貪污。²⁹

²⁵ *Latin American Regional Reports: Brazil Report*, 11 August 1988, p. 2.

²⁶ *Ibid.*, 14 February 1991, p. 6.

²⁷ *Ibid.*, 10 August 1989, p. 4.

²⁸ Alan Riding, "For Brazil's Political Elite, Rock-Bottom Ratings", *The New York Times*, March 7, 1989, p. 4.

²⁹ *Latin American Regional Reports: Brazil Report*, 6 July 1989, p. 2.

肆、結語

巴西自一九七四年迄今已逐漸的建立起民主制度，今日巴西各種選舉，可說都是在公平的原則下，從事競爭活動，選舉失敗立即交出政權。間或有些不合規則的情事，選舉法庭受理案件之後，大都能做出可接受的裁決。公民社會也大多享有充分的自主權，能够表達與組織人民的意見。軍人至少在柯洛爾執政之後，也愈來愈像職業軍人，逐漸減少干涉政府事務。

然而，巴西社會長久以來即已存在的社會經濟不平等不但沒有改善，反而有日漸加大的趨勢，假如巴西的民主制度無法消弭經濟不平等所造成的衝突，那麼巴西的民主制度必然會是個不穩定的制度。更何況巴西缺乏强有力的政黨制，人民的意見一時之間也難透過政黨，成為政府的政策。

惟巴西社會經濟的不平等在高度社會流動之下，社會階層並非一成不變，加上受教育的機會普遍提高，大眾傳播媒體如電視、新聞、雜誌的逐漸普遍化，都使得巴西得以逐漸脫離以地方派閥為主的寡頭政治。文人政府在具有合法性的同時，如能再提高行政效能，則其民主制度將更為穩固。

*

*

*