

巴西沙尼政府時期的民主化

王容君
(國際關係研究中心助理研究員)

壹、前言

一九八五年三月巴西文人政府執政，象徵着巴西躍過了自由化的階段，邁向新階段的民主化，在這個階段中，巴西的民主化不僅沿襲軍人政府時期的民主化，邁向更自由化的道路，同時政府必須以其政策對選民負責，從而確立了民主政治的基本原則，透過公民普遍的投票權，達成具有競爭性的選舉。另一方面，一九八八年十月完成憲法制定，也使得人民的基本自由權與公民權受到有力的保障。惟徒法不足以自行，最佳的權利保障書仍須落實於政治社會中。本文主要是從三方面來探討沙尼政府時期巴西的民主化：(1)政治競爭規則的確立；(2)沙尼政府的合法性與效率；(3)政治協定阻礙了民主化。

貳、政治競爭規則的確立

一、直接選舉總統激起人民的政治意識

巴西第一階段的民主化可說是來自上層階級，由文人與軍方精英份子共同推動的轉變過程，在轉換過程中，執政的精英份子精心設計了使巴西社會政治開放的詳細計畫，並且使這套計畫成功地付諸實施，阻止了過激的改革。反對軍人政府者，則由兩方面所組成，一是由反對派的精英份子從事所謂的「正式的政治」(formal politics)，亦即透過輿論與選舉，增加他們在政治上的影響力。另一方面，則由中、下階層透過工會、婦女團體、街坊組織，從事「基層政治」活動。有些時候這些基層組織還正式整合，組成聯合協調委員會，迫使國家採取較預定計畫更為快速的改革。①正如筆者在前文所指陳的，

註① 參閱 Alfred Stepan, ed., *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation* (New York: Oxford University Press, Inc., 1989), Chap. 5, 6, 7, 8.

軍事政府在一九八三年之前仍能相當成功的控制了自由化的步調。但到了一九八四年，由於中下階層，尤其是工人階級的組織達到了一定程度後，則擾亂了執政當局原先設計的將廣大的群眾排除於經濟決策與政治權力之外。一九八四年由巴西民主運動黨所發動的「總統直接選舉運動」，更史無前例的動員了精英份子與人民團體。

從一九八四年年初，至四月中，幾乎每個超過十萬人的城市，都有大規模的群眾示威活動。最大規模的群眾聚集活動是在里約熱內盧（四月十日）與聖保羅（四月十六日）的街頭活動中，參加的人數多達百萬人以上。三個月，走上街頭要求直接選舉總統的人數多達數百萬人。「直接選舉總統運動」建立了符號性的政治價值。「我要選總統」的口號不僅寫在T恤、鈕釦、帽子、建築物、樹上、看板、錄音帶、牆上，甚至山上。運動所用的黃色旗，不僅在運動期間掛滿了每個大城市的街道，使得巴西城市的街頭像盛開的金盞花。黃色也成為服飾與T恤的顏色。國家符號的象徵如國旗與國歌，在軍人執政時期一度受到懷疑，在運動期間則增強了公民身分的認同感，人們手牽手高唱國歌，互相擁抱，高舉大幅國旗。更重要的是，「國家屬於人民，而非祇屬於那些掌權者」的觀念油然而生。工人階級在「直接選舉總統運動」中所表現的不僅是期望選舉總統，也使簡單的口號「我要選舉總統」，轉變為「立刻直接選舉總統：為了改變」。所有的民意測驗都指出，人民大都知道運用政治權力來改變他們所需要的社會經濟結構。^②

雖然直接選舉總統的憲法修正案在國會中遭到挫敗，但反對派精英份子與軍人政府都為群眾參與「直接選舉總統」的勢力所震驚。因此，在一九八四年年中之後，精英份子主導了民主化的轉換過程。動員公民的支持，由政治精英份子與軍方領導人幕後的談判所取代。惟人民在直接選舉總統的活動中所展現的實力與渴望參與政治，使得新共和成立之後，對一般公民的需求不能不有所回應。同時，幾乎所有的反對派在直接選舉總統的活動中，乃至在總統選舉團中對涅維斯的大力支持，^③都使得新政府對如何建立公平的政治競爭規則，採行必要的措施，俾政治能反應民意，趨向民主。

尤其是在世界第四大電視網環球電視網（Globo，僅次於NBC，CBC，ABC）的大力推介下，涅維斯儼然成為巴西的

註② Maria Helena Moreira Alves, "Dilemmas of the Consolidation of Democracy from the Top in Brazil: a Political Analysis," *Latin American Perspectives*, Issue 58, Vol. 15, No. 3, Summer 1988, p. 51.

註③ 參閱一九八五年一月十五日選舉團的選票分佈情形。

政黨	涅維斯	馬路夫	棄權	不在場	總數	政黨	涅維斯	馬路夫	棄權	不在場	總數
社會民主黨 (PDS)	一六六	一七四	一一五	一一	三五六	巴西工黨 (PTB)	四八〇	三〇三	九	一一	八二二
巴西民主運動黨 (PMDB)	二七五	一一	一一	一一	二八〇	勞工黨 (PT)	一八〇	一七	五	一	二〇八
民主工黨 (PDB)	二七	二七	二七	二七	一〇八	總數	一八〇	一七	五	一	二〇八

救世主。④然而他竟然在就職前夕入院開刀，旋即撒手西歸，由與軍人政府有密切關係的沙尼出任總統，引起人民的反感，自不在話下。沙尼政府因此更需要滿足人民政治參與的需求，進而實現人們所急切需求的經濟社會結構的改革。

二、趨向公平與自由競爭的政治規則

沙尼一上台旋即呼應由巴西民主運動黨、民主工黨、勞工黨等反對派與天主教會、學生、工會、法律界與媒體所支持的制定新憲法的主張，認為制憲會議應儘早召開。在制憲會議未召開前，沙尼總統領先其他黨派，提出恢復總統直接選舉與廢除選舉團制度的法案。與這項法案同時提出的憲法修正案，還包括給予文盲成年人參政權、給予所有政黨合法的地位，同時也恢復了州首府、以及前被指定為國家安全地區（包括煉油廠、核子與金屬製造設施所在地）城市的選舉。

經過這次的修正後，二十三個州首府，二個聯邦地區，以及一百七十六個先前被指定為國家安全地帶的城市（軍政府時期，這些城市市長是由軍事當局指定），都參與一九八五年十一月自治市的選舉。同時，在一九八五年六月間，許多先前不被承認的政黨，包括自由民主陣線黨，採取蘇聯路線的巴西共產黨（Partido Comunista Brasileiro, PCB）以及採取毛澤東路線的巴西共產黨（Partido Comunista do Brasil, PCdoB）等十五個政黨都取得合法的地位。遂使得有資格參與一九八五年自治市選舉的政黨數目高達二十個。此外，賦予所有成年人參政權，也使得至少有百分之二十以上的成年人獲得參政權（以一九八五年為例，成年人文盲者仍高達百分之二十二點二，其中男性文盲者為百分之二十點九，女性為百分之二十三點四。⑤）一九八八年十月憲法將

表一：巴西選民與全人口的比例

	選 舉					
	1966 ^a	1970 ^a	1974 ^a	1978 ^a	1982 ^b	1989 ^c
人口數 ^d	84,996	94,865	104,548	113,894	123,192	144,000
選民占人口數的百分比	26.3%	30.5%	34.3%	40.4%	47.6%	57%

資料來源：1966-1982 資料來自 David Fleischer, "The Brazilian Congress: From Abertura to New Republic", Wayne A. Selcher, ed., *Political Liberalization in Brazil* (Boulder, London: Westview Press, 1986), p. 118, 1989 年資料來自 Brazilian Institute of Geography and Statistics, cited from *New York Times*, November 15, 1989, p. A. 10.

a: 選舉參議員與眾議員

b: 選舉州長與聯邦眾議員

c: 選舉總統

d: 人口數以千為單位

註④ Maria Helena Moreira Alves, *op. cit.*, pp. 52-55.

註⑤ *The Europa World Yearbook 1989*, p. 536.

巴西公民行使參政權的年齡，由原來的十八歲降為十六歲（這是因為巴西年齡結構相當年輕化，半數以上年齡在三十歲以下，相當多的十四、五歲的小孩從小學畢業後，即加入工作的行列），使得選民與全人口比例的人數提高了不少（如表一）。因此，吾人若以道爾（Robert A. Dahl）的民主化的二項指標——政治體系具有競爭性的自由選舉與成人普遍都有公民投票權來衡量，巴西至少在表面上都有相當不錯的成績。其次，就沙尼政府時期歷次的選舉而言，確實也做到了執政者應負政治責任，以及權力和平轉移的兩項原則，而不像軍人政府時期，動輒修改憲法與選舉規則，以便利於執政黨的操縱與獲勝。

三、選舉中的政治規則

巴西民主運動黨一向主張社會改革，文人政府成立後，它是最大的政黨，而且也一直獲得人民普遍的支持。一般認為，巴西民主運動黨將在一九八五年十一月自治市的選舉中鞏固它第一大黨的地位。然而，雖然巴西民主運動黨或巴西民主運動黨的聯盟，在二十三州首府的選舉中，贏得了十七個市長的選舉，二個聯邦區市長以及三分之二的自治市的選舉，但在四個主要的大城市聖保羅、里約熱內盧、波多阿雷格市（Porto Alegre，南大河州首府）以及勒西菲（Recife）市的選舉中落敗。民主工黨則贏得了里約熱內盧與波多阿雷格市的選舉，加強了該黨在一九八六年選舉的機會，與其領導人布里佐拉問鼎總統的野心。工黨選舉結果也比一九八二年好些，贏得了塞阿州（Ceará 首府福塔雷沙（Fortaleza））市的選舉。自由民主陣線黨則在選舉中失利，除了與其他黨結盟共同推出候選人之外，沒有贏得任何一州州府市的選舉。

一九八五年下半年之後，沙尼總統的聲望與人民支持他的比例明顯的下降，這一方面固然是由於自由陣線黨與巴西民主運動黨在自治市的競選活動中嚴重的分裂所致，同時也由於高通貨膨脹所致，至一九八六年一月至二月間，月通貨膨脹率高達百分之十五。有鑑於此，一九八六年二月二十八日，沙尼政府宣佈實施克魯札多計畫（Plano Cruzado），凍結物價，發行新幣克魯札多取代舊幣克魯塞羅（Cruzeiro，一克魯札多合一千克魯塞羅），每當通貨膨脹指數累積計達百分之二十時，普遍調整工資，並首度實施失業保險金制度。在克魯札多計畫之下，人們的消費能力普遍上升，從而提高了執政黨聯盟在選舉中的得票率。

一九八六年十一月十五日的選舉中，不僅選出二十三名州長，而且還選出參、眾兩院議員，兩院議員不僅擔負議員的角色，而且還是制憲會議的成員，使得此次選舉格外重要。選舉結果，巴西民主運動黨獲得大勝，在二十三個州長選舉中，贏得了二十二個（自由陣線黨贏得了塞爾希培州 Sergipe 的席位）。在參院的選舉中，巴西民主運動黨在七十二席中囊括了四十四席。在眾院的選舉中，巴西民主運動黨在四百八十七席中獲得了二百五十九席（見表二，並與一九八二年的選舉結果

表二：1986年11月參眾兩院選舉結果（與1982年比較）

	眾院		參院	
	1986	1982	1986	1982
巴西民主運動黨	259	200	44	21
自由陣線黨	115	—	16	—
社會民主黨	36	235	5	46
民主工黨	24	24	2	1
工黨	19	6	—	—
巴西工黨	19	14	1	1
自由黨 (Partido Liberal)	7	—	1	—
基督民主黨 (Partido Democrata Cristão)	3	—	1	—
巴西共黨 (PCB)	2	—	—	—
巴西共黨 (PCdoB)	2	—	—	—
巴西社會黨 (Partido Socialista Brasikiro)	1	—	2	—

資料來源：Fólia de São Paulo, November 22, 1986, 引自 Keesing's Record of World Events, Vol. 33 (January 1987), p. 34857.

比較，惟當時眾院有四百七十九席，參院有六十九席）。

乍見之下，巴西民主運動黨是這次選舉的大贏家，巴西的一些報章雜誌更嘲諷的指稱其為「墨西哥化的政黨」（獨霸性的革命制度黨，完全控制了政府），有些則批評巴西民主運動黨已經成為軍人政府時期的「全國革新聯盟」。實際上這些類比都不切實際。其一是巴西民主運動黨正像全國革新聯盟一樣，是政府之內的黨（a party of government），而不是政府之上的黨（a party in government）。其次，墨西哥革命制度黨以利益與組織的力量，約束黨員，成為內聚力很强的政黨，全國革新聯盟在軍人政府制度法與政黨忠貞法的約束下，還能維持相當的團結，而巴西民主運動黨則是一鬆散的組織，不僅在意識形態上相當分歧，而且許多競選公職者，不乏前軍人政府時期活躍的保守分子，加上所有各州財政（除聖保羅州之外）亟待聯邦政府的補助，使得巴西民主運動黨如同結盟的彩虹黨，很難維持團結的一體。^⑥

一九八六年十一月選舉，巴西民主運動黨的勝利，如同沙尼總統所說的，這是克魯札多計畫的成功。然而選舉過後一個星期，沙尼政府即宣布對經濟進行重大的調整，以降低需求，抑制通貨膨脹，一時之間民生物品諸如汽油、酒精、公共設施與汽車的價格大幅度提高，選民與巴西民主運動黨都感到被出賣了。巴西的惡性通貨膨脹再起。

由於克魯札多計畫的挫敗，政府又無力恢復經濟成長與符合社會迫切的需求，巴西民主運動黨在一九八八年十一月自治市的選舉中遭到敗績。選舉結果，巴西民主運動黨只贏得了三個州首府的席位，在其他地區都遭到挫敗。自由陣線黨則贏得了東北部與西部五個州首府的選舉。最大的贏家是工黨與民主工黨。工黨贏得了三個重要的州首府市聖保羅、波多阿雷格及維多利亞（Victoria）市的選舉，在數百個小城市的選舉中，工黨也勇奪第一。民主工黨則贏得了里約熱內盧市、以及巴拉那和北大河兩州州首府的選舉。整個選舉結果顯示出，對當前政府及其經濟政策的排斥，同時也顯示出傾向民粹主義、左派與民族主義式的政治型態。^⑦

註⑥ David V. Fleischer, "Brazilian Elections in the 1980s: Transition or Transformation," Julian M. Chacel, etc., ed., *Brazil's Economic and Political Future* (Boulder and London: Westview Press, 1989), pp. 161-162.
註⑦ Riordan Roett, "Brazil's Transition to Democracy," *Current History* (March 1989), p. 119.

一九八九年十一月巴西舉行總統選舉，這是自一九六〇年之後，二十九年來第一次由人民直接選舉總統。在第一回合的選舉中，二十一名候選人中無一人獲得過半數，甫於同年二月間成立的國家復興黨（partido de Reconstrução Nacional, PRN）的領導人科洛爾（Fernando Collor de Mello）獲得了百分之二十八點五二的選票（二千零四十萬張），工黨領導人達席爾瓦獲得了百分之十六點八的選票（一千一百一十六萬張）。長久以來即為總統候選人熱門人物的民主工黨領導人布里佐拉獲得了百分之十五點四五的選票（一千一百二十萬張選票），以四十五萬餘張選票，落後達席爾瓦，喪失了參與第二回合的總統選舉機會。國會中的三大黨巴西民主運動黨、自由陣線黨與社會民主黨都遭到選民的拒斥，有不到三分之二的選民將選票投給科洛爾、達席爾瓦和布里佐拉三個候選人。科洛爾與盧拉二位參與第二回合總統選舉的候選人，在巴西政壇上均非權勢之輩，同時，二位都以「清潔先生」聞名，印證選前人們對政治人物普遍不信任的態度。^⑧

一九八九年十二月十七日，巴西舉行第二回合的總統選舉，保守派的科洛爾以百分之五十三點零三的選票（三千五百零九萬張），打敗了左派的達席爾瓦（三千一百零八萬張，百分之四十六點九七）。一九九〇年三月十五日，科洛爾繼任為總統，巴西在和平中完成了政權的轉移。

叁、沙尼政府的合法性與效果

巴西之民主化就包容性與參與競爭的二項指標而言，在表面上固然有相當可觀的成績，然而一個民主政治體系要能穩定，則不僅有賴於程序上的民主化，而且也有賴於政治體系的合法性（legitimacy）與效率（effectiveness）。效率是依該體系如何滿足政府的基本功能來判斷，而以多數人和諸如商業、軍隊或工會等這類有力量的團體的反應來衡量其滿足的程度。合法性於此包括產生和維持一種信仰的能力，這種信仰是相信現有的政治制度或形式是最適於社會的。^⑨

沙尼政府是巴西二十一年來的第一個文人政府，經過軍人政府的威權統治之後，人們在情感上似乎對文人政府採取較支持的态度，惟沙尼政府的合法性並不是很高。首先是沙尼總統並不是由人民直接選舉產生。一九八四年元月至四月間，巴西反對派成功的動員了數百萬人，走向街頭，要求直接選舉總統。然而一九八五年元月的總統却仍由間接選舉選出。雖然透過媒體的傳播，尤其是環球電視網的刻意塑造下，直接選舉總統的競選口號「立刻直接選舉：為了改變」，被巧妙地改變為「立刻選湯克里多（涅維斯），為了改變」。直接選舉總統運動中所用的旗幟、音樂等所有的政治符號都被簡潔的搬到了支持

註⑧ 根據一項民意測驗顯示，對一般政治人物有百分之八十四的人對其不信任（對教會人士有百分之八十三的人對其有信任感），聖保羅大學生更有百分之九十二的人對政治人物不信任，諷刺的是却有百分之四十的人相信有飛碟。*Latin American Regional Reports, Brazil Report, 11 August 1988, p. 4.*

註⑨ Seymour Martin Lipset, *Political Man* (Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press, 1981), Chap. 3.

涅維斯的競選活動中。惟反對派的精英份子與執政黨的分裂派聯合組成民主聯盟，並在與軍方達成協議下，才使得軍人政府和平的將政權移轉給文人政府。在轉換過程中，精英份子明確地維護了他們的階級利益，採行全國和解政策，把持政治權的獨占控制，持續巴西過去的政治，將工人階級排除在重大決策權之外。^⑩因此，無論一些政治分析家與評論家如何將此次間接選舉合理化為與直接選舉的合法性一樣高，但這究竟不是經由人民直接選出，其合法性自然也較低。

其次，沙尼政府合法性的最大威脅，不僅來自間接選舉，而且更是來自沙尼本人。沙尼與軍人政府的關係十分密切，他不僅支持一九六四年的軍事政變，而且早在全國革新聯盟成立之初，即以全國革新聯盟黨員的身分參加競選，成為馬拉尼昂（Maranhão）州州長。一九七〇年成為全國革新聯盟的主席，自一九七九年社會民主黨成立至一九八四年六月，他一直擔任社會民主黨的主席，在加入民主聯盟之前，他是反對直接選舉總統的主要人士之一。當初沙尼所以被推舉為涅維斯的競選夥伴，是因為他是地方上擁有堅強基礎的政治人物，而且是東北地方的人士，能從馬路夫手中攫取選票，同時也因為他是個受尊敬、而且在社會民主黨分裂派系中，不會受到重大攻擊的人物。^⑪

然而，隨著涅維斯的病逝，由副總統沙尼繼任為總統，人民出現不滿，因為他與軍人政府的關係相當密切，但涅維斯所屬的巴西民主運動黨的領導人中，有些曾被沙尼所支持的軍事政府剝奪十年的政治權利，有些則被放逐，他們很不情願地接受沙尼為副總統候選人，甚至由沙尼出任總統。惟在制度危機的籠罩下，以及顧忌可能發生新的政變與新一波的動亂，人們在不情願之餘，仍勉強地接受了沙尼是民主政治唯一可能的「救世主」。^⑫

沙尼既不是廣受支持的總統，因此他亟需在政績上有所建樹，以彌補其合法性的不足。在沙尼政府時期，其最大的建樹除建立起定期自由選舉之外，一九八八年憲法修訂完全，當是一大成就。

一九八八年的憲法對人民的自由權與公民權有詳細的保障。舉凡生命、信仰、意見、隱私、財產、集會結社、投票、獲取資訊等自由權都受到憲法的保障。其他亦規定國民享有教育、健康、工作、閒暇、社會安全、罷工等社會權利。在政治權利方面，除選舉權外，尚規定公民有服公職、創制權與複決權。同時在憲法中首度賦予文盲投票權，且將人民的投票年齡由十八歲降為十六歲。這部憲法還廢除了電影、書籍、電視的檢查制度，對懷孕婦女給予一百二十天的長假，父親則擁有五天的產假。對工時、最低工資，以及工人得分享公司的利潤等，都有明確的規定，凡此種種，都使這部憲法堪稱為巴西最進步的憲法。

註⑩ Maria Helena Moreira Alves, *op. cit.*, p. 55.

註⑪ Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-85* (New York: Oxford University Press, 1988), p. 252.

註⑫ Maria Helena Moreira Alves, *op. cit.*, p. 55. 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），頁六〇。

儘管一九八八年的憲法號稱爲保護弱者的憲法，^⑬但憲法中對巴西百分之四的人擁有半數肥沃土地的問題，却未能成功地加以約制。雖然憲法強調土地具有社會功能，但在強有力的地主組織——「民主鄉村聯盟」(União Democrática Ruralista, UDR)的遊說下，土地的重新分配問題未能在制憲會議中通過。制憲會議尤其引人非議的是，儘管在民意測驗中，大多數的人民都贊同議會制，以及行政首長任期四年的規定。但沙尼總統，在軍方的支持下，却利用其特權與影響力，獲得了五年的任期，且使憲法採行總統制。^⑭同時，軍人的角色在憲法草案中原只限於和平的維護者，但在軍方的堅持下，軍人的角色和過去一樣，仍將負起維持法律與秩序的重任。

然而就大多數的巴西人而言，文人政府所以引起人們的支持，並不是典章制度的完備，而是文人政府比軍人政府，更有可能對人民的意見有所反應，尤其是對巴西不平衡的社會經濟狀況有所改善。沙尼政府因此於一九八五年四月中提出改善東北部地區的長程計畫。根據該計畫，巴西政府將於五年內投資一百二十億克魯札多，改善東北部地區的教育、糧食、住宅、衛生、灌溉設施等情況。^⑮此外，沙尼政府也承諾將採行緊急行動綱領，在一九八六—一九八九年提供一億四千萬克魯札多，爲巴國人民提供食物與工作，其中半數是作爲社會部門的基礎建設。^⑯

土地改革問題早在涅維斯競選活動中，即被提出，沙尼政府於一九八五年五月中向國會提出全國農業改革計畫時，其最初目標是要以土地的分配與重新分配，改變土地所有制，改善一千零六十萬無土地與鄉村工人的生活，每年從鄉間遷移一百二十萬人至城市，以及時而發生的食物短缺和日漸升高的土地爭執事件。^⑰根據政府的數據，一九八四年大地主擁有的土地共有四億零九百萬公頃，其中百分之四十一仍未開墾，擁有一千公頃以上者，占所有私有地的百分之五十八，其中百分之之一的地主擁有全國農地的百分之四十五，然而百分之九十的農民却只擁有百分之十八的農地。因此，沙尼政府所新設立的土地改革與發展部，特別指明鄉村地區適合土地重新分配的是三億七千二百六十萬公頃，其中三億四千零二十萬公頃是私有土地。這項計畫受到包括農民協會與羅馬天主教會人士的支持。大地主却在軍方的支持下，發動全國性的反對土地改革計畫，並批評這是「共產黨的產物」。經過五個月的熱烈討論與談判，土地改革法於同年十月十日通過，惟通過的法案已一改土地改革發展部最初所提出的形貌，受分配的土地改以公有地爲主，而且大多是偏遠的北部地區。根據土地改革法，一九八六年將安置十五萬戶農民家庭，至一九八九年底，受分配的土地將有一百四十萬筆，包括四千三百萬公頃的國有地和未開墾的私有

註⑬ *New York Times*, September 5, 1988, p. 5.

註⑭ 惟憲法中規定，一九九三年巴西將舉行公民投票，由人民決定未來將採行總統制或議會制，甚或恢復君主制。

註⑮ 東北部地區集落後與貧窮於一身，其國民所得只有全國其他地區的半數，但文盲的比例，却高達百分之五十五，每千人的醫生人數、攝取熱量的數額，都比其他地區差。Latin American Regional Reports: Brazil Report, February 8, 1985, p. 2.

註⑯ Latin American Regional Report, Brazil Report, 11 February 1988, p. 4.

註⑰ 一九八四年，有一百八十人因土地問題引起衝突導致死亡。Keesing's Record of World Events, Vol. XXXIII (March 1986), p. 34222.

地，其中受益者約有百分之四十五是來自東北部九個貧窮的州。¹⁸

惟土地改革法固然已經制定，但至一九八七年年中，只有不到二萬戶的農民家庭受到安置，沙尼政府甚且公開宣稱土地改革法所訂的目標是「不切實際」。¹⁹同時，地主不僅組成了「鄉村民主聯盟」的組織，動員了大批的律師在法庭與政府對簿公堂，而且還雇請殺手對付尋求土地的農民，地主也常在地方警察的縱容下，隨意的拘留、拷打農民，以阻止農民定居於公地。另一方面，農民在激進教士的支持下，公然佔有農地者，亦時有所聞，以致土地糾紛迭起，據農業改革發展部的統計，從一九八五年十月土地改革運動至一九八七年底，因土地糾紛而死亡的人數達五百六十九名。一九八八年的憲法，在大地的遊說下，除界定土地具有社會功能外，對土地重新分配則隻字未提，沙尼政府的土地改革計畫因而也註定了失敗的命運。結果，在其任內，真正進行土地改革計畫者，只有土地改革法原訂目標的十分之一，只有百分之六點三的農民依法受到安置。²⁰

其次，沙尼政府一上台，旋即宣佈恢復所有工會領導人於一九六四—一九八五年間被剝奪的權利，同時也宣佈廢除工會結社權的禁令。一九八八年的憲法更賦予工人相當自由的罷工權——由工人決定為何與何時罷工。然而就在憲法通過後不久，巴西帕達·西頓達（Volta Redonda）國有鋼鐵廠爆發工人罷工活動，十一月初，軍隊在裝甲車掩護下，配備刀、槍、催淚瓦斯、棍子，蠻橫地驅散了大約一萬二千名要求提高實質工資與工作環境的罷工者，至少打死了三名工人，打傷了四十多名工人。軍方宣稱，軍隊是在阻止由武裝工人所發動的一場戰爭，軍方的行動完全與憲法要求軍隊保證法律與秩序的任務相符。同時，陸軍部長岡薩維斯（Leônidas Pires Gonçalves）宣稱，不論何時，只要情況需要，軍方將不惜採用任何強硬的手段。沙尼政府中支持陸軍作法者不乏其人，如當時司法部長布拉薩德（Paulo Brossard）在電視上說，罷工者已以罷工之名，組織了真正的叛變。工商部長艾維斯（Roberto Cardoso Alves）也認為，鋼鐵工人的行爲是叛亂，其明顯目標是在摧毀民主制度。²¹一些政治分析家認為，陸軍嚴厲鎮壓罷工的措施，激起人民的義憤，可部分說明左派在一九八八年十一月自治市選舉中獲勝的原因。但不管如何，巴西工人儘管有憲法保障的罷工權，但其罷工權決無法像西方國家的罷工權一樣受到相當的尊重。

就經濟成長率而言，巴西的表現還算差強人意（表三）。若以外貿收益而言，更是迭有盈餘（表三），一九八八年外貿盈餘更高達一百九十億美元，僅次於日本、西德，成爲世界外貿第三大順差國家。然而背着第三世界最高的外債，加上人口增長率高與所得分配不均，使得一般人民沒有享受到巴西經濟成長的果實，却只感受到通貨膨脹的壓力。沙尼政府執政

¹⁸ *Ibid.*, pp. 34222-34223.

¹⁹ *Latin American Regional Report, Brazil Report*, 22 October 1987, p. 7.

²⁰ *Ibid.*, May 3, 1990, p. 4.

²¹ *Latin American Regional Report, Brazil Report*, 5 January 1989, p. 6.

表三：巴西經濟成長率（GDP）、外貿盈餘（單位百萬美元）與通貨膨脹率（1984—1989年）

年 份	1984	1985	1986	1987	1988	1989
經濟成長率	4.5%	8.3%	8.0%	2.9%	0.2%	3.6%
外貿盈餘	13,086m	12,466m	8300m	11,173m	19,100m	—
通貨膨脹率	224%	248.5%	63.5%	366%	933%	1764.9%

資料來源：The Europa Yearbook 1989, pp. 534-535. 1988 年的資料引自 Keesing's Record of World Events, Vol. 35. no. 3 (March 1989), p. 36552, 1989 年的經濟成長率引自 Latin American Weekly Report, 29 March 1990, p. 3, 通貨膨脹率引自 Latin American Weekly Report, 8 November 1990, p. 11.

五年以來，巴西人幾乎都生活在惡性通貨膨脹的壓力下，沙尼政府執政之初，巴西的通貨膨脹率約百分之二百，五年後當他卸職時，通貨膨脹率超過了百分之一千七百（參閱表三）。

過去巴西人總一廂情願地認為，以其廣大的土地與豐富的資源，巴西將於二十一世紀成爲世界主要的工業國家，如今巴西人却看到自己的國家仍屬於第三世界。過去巴西人認爲，長期以來遭受忽視的社會問題，隨着經濟成長，將可迎刃而解，如今却发现，這不過是虛幻，巴西已經是西方第八大經濟國，輸出精密的工業產品，但在教育、健康與營養水準方面，却一再降低。過去，巴西的經濟被左派人士評論爲野蠻的資本主義，當時國家尚可提供職位、服務與少許的社會福利，如今政府却只能養活公務人員。政府降低了各項補助，從醫院的病床到學校的午餐，巴西人習慣性的樂觀國民性逐漸被挫折感所取代。^②由於對巴西未來前途喪失信心，許多專業人士紛紛移民他國，資金更是大量流失。

其實巴西今日所面臨的許多危機，是幾十年累積的結果，並無簡單的解決方案。同時，一個問題未能解決，常影響到另一個問題。因此每個問題並非單純的孤立事件。如今巴西所有各階層都受到日益惡化的城市暴力的威脅。此一現象是由於城市人口擁擠所引起，而城市人口過多本身是由於鄉村貧農遷移的結果，它本身又是由於缺乏土地分配所致。同樣地，當大多數巴西人在生存線邊緣掙扎之際，巴西却仍於一九八九年輸出七千萬噸的穀物。但由於這些輸出的穀物大多數是用來償付巴西外債的利息，歷任政府都不願意與私有大農場的主人交惡。開發亞馬遜雨林區正是急切尋求工作的例子。移民者清除叢林以便耕種，因爲他們在其他地方找不到土地，水力發電用的水壩遍佈廣大的地區，因爲巴西無力支付進口石油的費用。政府鼓勵礦產公司增加開採量，以增加輸出收益。

巴西政府無法解決所有這些混亂的現象，正如同它無法阻止亞馬遜雨林區的破壞一般，它也無法掌握巴西的發展過程。徵象之一是巴西的地下經濟日愈猖獗，許多富有者也像人數衆多的街頭攤販一樣，免付所得稅，今日巴西擁有一億四千萬

百萬人，却只有三百萬人左右須繳所得稅，這些人大多數為中產階級的薪資族，他們的所得稅在發薪之時即被扣繳。²³當新共和成立時，人們期望回復民主政治後，巴西將朝發展的道路前進。外債沉重的負擔可以紓解，通貨膨脹可以中止，貪污腐化可以受到制裁，然而五年來的民主政治不僅沒有消除所有這些弊病，反而更加深其危機，因此人們很自然的將這種不滿與失望轉向沙尼政府。沙尼政府任內，人們的參政權已大為擴大，政治競爭規則大致也已確立了公平公開的原則，然而為何政策並未反應公民的意見，這正如同巴西的政治學者與前參議員卡多索（Franco Henrique Cardoso）所說的「吾人已有自由的政體，却未能生活在民主的體制中，……因為至目前為止，吾人尚未能使制度發揮民主的功能。」²⁴

肆、政治協定阻礙了民主化

巴西文人政府是在人們普遍對威權主義與軍人政府政策感到不滿之情況下才誕生的，它擁有群眾與精英份子廣泛的支持，然而在沙尼政府時期，巴西却未能發展出堅強的民主制度，其中的因素固然不少，惟在轉換過程中，透過談判、政治協定，使得軍方仍保有相當的特權，同時也允許傳統的文人精英份子，採行許多前朝遺留下來的政治慣例，特別是「國家附庸主義」（State Clientelism），使得國家與政黨都印上了不民主的特性，當是主要的因素。簡言之，巴西民主化的例子是透過政治協定鞏固了文人之治，却也因此阻礙了民主化。²⁵

民主是指公民都能自由的發展利益與需求，並從事政治活動，使其利益與需求能夠反應到決策系統中。²⁶道爾也說，政府要反應公民之需求的先決條件是，公民必須有毫不受阻的機會形成喜好，彰顯喜好，同時使其喜好在政府的作為中平等地受到重視。²⁷為了保證公民喜好能夠組織與彰顯，民主政治因此需要有政綱的政黨。²⁸有政綱的政黨，組織政治問題，也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。假如具有政綱的政黨能夠傳遞公民的喜好，那麼以「組合主義」（corporatist）與附庸主義的方式分配國家的資源則背離了民主政治。組合主義無法掩蓋住國家控制人民的形式，附庸主義雖然國家獨大的形式較為淡薄，但仍不允許公民自由發展利益，公民的利益必須在精英份子所預設的架構與範疇內，因此

註²³ Alan Riding, *op. cit.*, p. 8.

註²⁴ Verji, June 29, 1988, pp. 5-8, 引自 Frances Hagopian, "Democracy By Undemocratic Means", *Comparative Political Studies*, Vol. 23, No.2, July, 1990, p. 147.

註²⁵ *Ibid.*, p. 149.

註²⁶ Becker D., *Remarks for 1988 NECLAS Panel: Prospects for Democracy in Latin America*, p. 1, 該篇論文只於 New England Council for Latin American Studies (NECLAS) 的年會中提出 - Wellesley College - 引自 Frances Hagopian, *op. cit.*, p. 150.

註²⁷ Rabert A. Dahl, *Pol.archy* (New Haven, CT: Yale University Press), pp. 1-2.

註²⁸ 有政綱的政黨於此是指政黨為選民提供一套政策，這套政策或政綱是與其基本原則相符，且可形成未來立法議程。這類政黨並不必然是具有嚴格的意識形態。

兩者都阻止公民以集體行動向國家彰顯喜好，都是不民主的。

一旦公民的喜好被組織起來，成為政府作為的考量，則政府的制度必經自由的討論，其作為也需廣為人知。為了保障這種機會，政府的政策議程必須毫無限制，立法機關亦需充分反應民意，而不僅止於當做行政機關的橡皮圖章。政治協定排除社會經濟改革，阻礙了民主，因為如此將使許多一般公民無法透過合法的討論來表示其喜好。尤有進者，為了反應民意，民選政府必排除具有強制性武力之機關的不當影響。假如軍方在幕後對國家制度建立、憲法、社會經濟政策、外交關係等都具有否決權，則民主政治將黯然失色。

一、軍方仍是文人政府中的權勢團體

巴西在一八九一、一九三四、一九四六以及一九六七年的憲法，都賦予軍方保證法律、秩序與共和國完整性的角色。在此一含混的定義下，軍方每每在政治情況不太明朗之際，堂而皇之的干預政治。到了一九六四年，軍方更大的擴張了它的權力，從政治上的仲裁者，一躍成為統治者。文人政府成立之後，軍方並沒有喪失許多權力，改以幕後運作的方式進行，高級軍事將領對法律與政策，常使用否決權，對他們不能或不會容忍的政治行為，也常明白表示。

早在涅維斯競選總統時，軍方已獲保證，未來將保有相當的權力，決不會像阿根廷一樣，因為執政期間違反人權的案例而受到審判。新共和成立之後，軍方保留控制軍事事務的權力，免於文人過問。軍方協調國防政策，自行處理國防有關事務，免於國會的監督。²⁹沙尼總統任內，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，總統任免軍事部長，有時並不諮詢軍方。由於文人政府對國防問題、軍事現代化與軍方內部的升遷缺乏控制，巴西軍方可謂享有完全的自主權。

另一方面，軍方却對許多屬於政治方面的事務，越權加以干預。軍方最重要的權力基礎之一是，二十二名閣員中，有六名是軍方人士，因而得以影響經濟與社會政策。此外，軍方對農業改革、罷工、與阿根廷、烏拉圭一體化的會談、與古巴建立關係等問題，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。以一九八八年為例，總統府內一千九百名官員中，現役軍人就有二百五十名。³⁰其他聯邦政府官員與半國營機構也充斥軍

²⁹ Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988), p. 155.
³⁰ *Latin American Regional Reports, Brazil Report*, 18 September 1988, p. 4.

職人員。^{③①}「國家情報機構」(Serviço Nacional de Informações, SNI)——過去一直是軍事威權統治下鎮壓與新聞檢查主要的機構——不僅仍保持原狀，持續過去遭人詬病的惡習，諸如干擾聯邦政府部門的運作與竊聽傑出公民的電話等。而且，它也被賦予相當廣泛的權力，諸如調查公共部門的貪污事件，協調政府部門對罷工所採取的行動，做為商人與總統之間的橋樑，解決官僚機構內的衝突，甚而阻止土地糾紛等。因此，文人政府不僅沒有削弱原為權威統治服務的國家情報機構，反而鞏固了它的組織。最近雖有國會議員主張立法控制國家情報機構的活動，但它的主管曼德氏(Ivan de Souza Mendes)將軍認為，公佈國家情報機構的活動與情報，將危害其業務。^{③②}

也許巴西民主化中最引人注目的焦點之一是，軍方在憲法中的模糊地位，制憲會議原有意解除軍方保衛法律與公共秩序的角色。^{③③}這也是軍方傳統上認為，他們介入國內政治的合法根據。但在軍方堅持「無法接受下」，制憲會議最後仍賦予軍方保衛憲法與法律的角色。憲法中有關總統制及總統任期五年的規定，最後在謠傳可能造成軍事政變之下，照軍方之意通過。由於軍方對許多重大問題深具影響力，因此巴西知名的政治專欄作家可里亞(Villas-Boas Correa)說「巴西是穿著軍服過渡到民主」。^{③④}巴西軍方控制國家的程度並非由制憲會議中民選代表所決定，而是決定於政治協定。

二、精英份子與國家附庸主義

附庸主義長久以來一直貫穿巴西所有階層的政治體制。二十世紀初期，地方政治派閥以土地與私有軍隊，驅使佃農在投票中給予支持，派閥再以政治小惠做為回報。當初政治的獨占性是以個人為基礎。公共資源的分配加強了這個制度。地方寡頭的財富與他們所建立的政黨都有賴附庸主義的有效運作。快速工業化與都市化並沒有削弱這個慣例，只是改變了它的本質。軍人執政期間，國家透過政黨成為雇主，遷移到城市者變成了附庸，他們更有賴於國家的雇用、調職與發展計畫。尤其是在一九七四年選舉失敗後，軍事政權的政治支持更有賴於國家附庸主義的施行。^{③⑤}

一九八四年民主聯盟的成立協定，直接促成了新共和的誕生，但也促成了國家附庸主義慣例的施行。巴西正如同哥倫比

註③① 根據 Walder de Góes 於一九七九年的調查顯示，傳統上直接間接隸屬於聯邦機構的文職人員中，有百分之十七點八是軍人，Walder de Góes, "Military and Political Transition", Julian M. Chacel, Pamela S. Falk and David V. Fleischer, ed., *Brazil's Economic and Political Future* (Boulder and London: Westview Press, 1988), p. 122.

註③② *Ibid.*, pp. 121-122.

註③③ *Latin American Regional Reports, Brazil Report*, 17 September 1987, p. 2.

註③④ *Latin American Regional Reports, Brazil Report*, 15 September 1988, p. 5.

註③⑤ Frances Hagopian, *op. cit.*, p. 157.

亞與委內瑞拉一樣，爲了換取傳統精英份子支持民主化，保證其能接近國家資源。由於費格雷多總統的繼承人是由間接選舉產生，而選舉團中支持軍方者又占大多數，反對派邁向權力之路的唯一途徑是拉攏政府的支持者。許多可能投票支持涅維斯者，並不是厭惡威權程序本身，而是因爲威權政治本身已深爲其選區選民所不喜，加上社會民主黨推出不得人望的馬路夫爲總統候選人。這些人一直支持軍人政府，他們對民主最多只是冷淡的支持者而已，爲了獲得他們的支持，涅維斯與巴西民主運動黨必須對這些傳統的政治精英做出讓步，保證他們在文人政府中有其代表，新政府不會對社會、經濟體制做重大的改革，與讓其繼續接近國家資源。同時，還同意副總統來自自由陣線黨，與未來平等的分配行政職位。³⁶

此外，兩黨也以各州爲基礎，談判聯邦重要機構（如地區咖啡社、聯邦鐵路委員會等）中第二、第三階層約一萬五千名的職位分配。在許多州，地區巴西民主運動黨與自由陣線黨的主席草擬協定，明白地載明聯邦與州的職位分配，將由各黨議員分配。³⁷

巴西民主運動黨與自由陣線黨所簽訂的協定，使得傳統的政治精英得以控制公共部門的資源，以及地方、州乃至聯邦的許多重要職位。國家附庸主義的施行，使得行政機關充滿了政治任命，阻礙了民主化反應公民意見的功能。

歷史上，巴西的政黨大都很脆弱與無代表性。獨大的政黨如舊共和時期（一八八九—一九三〇年）的共和黨，二次大戰後（一九四五—一九六五年）的社會民主黨與軍事政府時期的全國革新聯盟，都只不過是地區性寡頭施恩的機器而已。一些小黨，如以聖保羅爲大本營的進步社會黨，事實上是以前政治人物爲主的政黨。除了諸如戰後共和體制下的全國民主聯盟與其後的巴西民主運動等少數例子之外，巴西政黨的選舉訴求大多建立於附庸主義與個人的基礎上。³⁸在這種附庸主義的政治體系中，政黨政綱之維繫，須靠個別的政治人物對扈從者承諾給予國家職位、建設計畫、房舍與基本的福利設施。

新共和的主要政黨無法成爲傳遞大眾利益的樞紐，主因是當政權轉變時，與傳統的政治精英立下了政治協定所致。加上傳統上巴西政治人物（爲了規避選舉落敗）更換政黨一如足球隊明星更換T恤一樣的頻繁，一些前社會民主黨的黨員，爲了避免選民因不滿軍事統治而唾棄社會民主黨，或者加入自由陣線黨，或者直接加入巴西民主運動黨，或者以迂迴的方式先加入自由陣線黨，再間接加入巴西民主運動黨。巴西的反對黨也歡迎軍事政權的擁護者加入該黨，以增加他們在選舉中的力量。由於軍事政權的支持者與反對者的混淆，使得那些本該在文人政府成立後失勢的政治人物，又再度地擁有相當的特權，甚而占有執政黨的權位，使之成爲政府政策的橡皮圖章與施恩的機器，削弱了政黨提出政綱與代表一般群眾利益的功能。

³⁶ *Veja*, January 16, 1985, pp. 20-55, cited from, Frances Hagopian, *op. cit.*, p. 158.

³⁷ *Veja*, July 17, 1985, pp. 20-27, cited from Frances Hagopian, *op. cit.*, p. 156.

³⁸ Frances Hagopian, *op. cit.*, p. 159.

巴西民主運動黨在一九八一年與涅維斯所領導的人民黨合併後，削弱了它激進偏左的色彩。一九八二年以來，尤其是新共和成立之後，巴西民主運動黨吸收了不少社會民主黨的人士，進而改變了它的體質。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，但根據制憲會議研究中心的報告，事實上是全國革新聯盟獲勝，因為制憲會議中隸屬一九七九年全國革新聯盟的多達二百一十七名，比隸屬已不存在的巴西民主運動的二百一十二名人員還多。³⁹因此，巴西民主運動黨在軍人政府執政期間，高喊農業改革，但在制憲會議中，土地改革的議案却慘遭封殺。由於巴西民主運動黨體質的改變，迫使一些最傑出的領導人，如前聖保羅州長孟特羅（Franco Montoro）、前執政黨國會領袖卡多索、參議員科瓦斯（Mario Covas）等人憤而於一九八八年中脫黨另組巴西社會民主黨（Partido da Social Democracia Brasileira, PSDB）。

伍、結語

巴西的民主化在沙尼政府時期的進展，其成績不如第一階段明顯。雖然巴西的公民權與自由權擴大了，每位公民都可普遍地擁有選舉權，政治職位的更替是透過定期公開有競爭性的選舉。人民的權利義務也載明於憲法上。

然而巴西人民却没有感到獲得權力的喜悅，沙尼總統不是由人民普遍選舉產生的，沙尼政府的政策，除了在實施克魯札多計畫期間，獲得人民短暫的支持外，沙尼政府所代表的竟是無能、腐化、特權、裙帶關係。因此，人民在一九八八年自治市選舉與一九八九年總統選舉中對執政黨聯盟有很深的排斥感。

文人政府背着精英份子與人民廣泛的支持，最後竟落得如此下場，究其主因可歸諸政權轉移期間，反對派精英份子與軍人、傳統政治精英所簽下的政治協定。政治協定使得巴西穿着軍服邁向民主化，政治協定也使得巴西傳統的附庸主義再度盛行，結果是軍人的影響力不僅見諸重要的決策，而且還載明於憲法——負有保障憲法體制、維持法律與公共秩序的重任。傳統精英份子占據相當多的文人執政黨權位，使之淪為政府決策的橡皮圖章，與施恩的機器，削弱了政黨提出政綱與代表人民利益的功能，從而也削弱了巴西的民主化。

註³⁹ 引自 *Ibid.*, p. 161.