

# 巴西的民主化

王容君

## 壹、前言

巴西民主化可說是始於軍人政府時期，在蓋澤爾總統(Ernest Geisel, 一九七四～一九七九年)與費格雷多總統(Josao Baptista de Oliveira Figueiredo, 一九七九～一九八五年)任內，巴西的軍人政府緩慢而逐步地採行了自由化政策。自一九八五年文人政府即位之後，巴西越過了自由化的階段，允許反對黨透過選舉取代執政當局。

於此必需首先對「民主」一詞加以界定，本文所指的民主政治是假定政治系統對所有公民的喜好幾乎都有反應，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，亦即道爾(Robert A. Dahl)所說的透過具有競爭性的自由選舉，與成人普遍的都有公民投票權，而不斷地增進民主政治。<sup>①</sup>民主化是指政治體系過渡到民主政治的過程，這個過程並不一定往前走，它也可能是走走停停，或者走第二步、退一步，甚或倒回走，造成民主體系的崩潰。自由化是指鎮壓的降低與重新建立更多的基本公民與政治權利，但不允許反對黨透過競爭性的選舉以取代執政當局，換言之，自由化的過程中執政黨固然允許反對黨在較低層次的選舉中獲勝，但不容許反對黨透過競爭性的選舉，成為執政黨，這也是自由化與民主化在定義上最大的不同。

巴西民主化的過程到底是在什麼樣的時空中進行，這將是本文所要探討的重點。本文將從巴西歷史背景、經濟環境與社會狀況來加以分析。

## 貳、歷史背景

一八二二年巴西成爲一個獨立的國家，然而它並未與宗主國葡萄牙有過戰爭，而是由攝政王宣佈脫離葡萄牙，成爲獨立

註① Robert A. Dahl, *Plurarchy: Participation & Opposition* (New Haven and London: Yale University Press, 1971), pp. 1-8.

的君主國。經過短暫幾年的不安定後，君主國成功地建立起穩定的政治秩序，且維持國家領土的完整性。十九世紀巴西大體上相當的穩定，這主要應歸因於團結一致的政治精英份子信守當時的法律制度。政治體系可說是結合了鄉村貴族與官僚精英份子，但在高階層人士中這兩種人有很高的重疊性。政治精英因此來自地主、城市中的商人與礦廠主人。在帝國期間，巴西文人擁有獨霸權，並無軍人威脅的問題存在。當時巴西實行議會君主制，二院制的議會，一是由國王任命的終身參議員組成的參議院，一是由選舉產生的眾議員組成的眾議院，內閣則由自由派與保守派人士輪流執政。惟選舉權只限少數識字民衆，選舉舞弊頻仍，加上國王依據一八二四年的憲法得隨時解散議會，使得議會代表制的基礎相當薄弱。<sup>②</sup>

一八六五—一八七〇年的巴拉圭戰爭，使得巴西建立起強大的職業陸軍制，軍人遂要求分享權力與尊崇，從而開啟了軍人干政的肇端。同時，帝王也因廢除奴隸制而與地主和商業界的精英份子交惡，因此至一八八〇年代傳統上支持帝國的勢力——地主、商界領袖與教會（因共濟會事件，部分人士不再支持王室）已喪失殆盡。一八八九年佛雪卡將軍（Marshal Deodoro da Fonseca）發動不流血政變推翻帝制，成立第一共和。

第一共和賦予各州相當多的自主權與財政權，同時總統是由聖保羅與米納斯吉拉斯（Minas Gerais）兩州的政治領袖輪流出任，爲了爭取支持，中央支持各州較強大的政治勢力，以換取地方支持聯邦政府的安排。各州州長也將許多權限讓與地方派閥，以交換選舉支持。因此，第一共和時期，雖有相當一部分的城市居民與鄉村工人擁有選舉權，但一般所謂的選舉機能，並未發生作用，家長式的統治仍然是巴西發展的主導勢力。<sup>③</sup>同時，人們對州的向心力顯然高於對國家的效忠。

一九三〇年的革命主要是在打破聖保羅州與米納斯吉拉斯州壟斷聯邦政府的局面，來自南大河（Rio Grande do Sul）州的瓦加斯（Getúlio Vargas）在一群年輕軍官（他們集體被稱爲上尉tenentes）的支持下，推翻了第一共和，瓦加斯成爲巴西史上最富爭議性的人物。從一九三〇年至一九四五年，瓦加斯逐步的成爲獨裁者，但他也堅定地建立起巴西的民族主義，大幅度提高了聯邦政府的權力，一九三四年的憲法首度將選舉權擴及婦女，並引介社會福利法。同時他也是首位將政策訴請中下層階級支持的政治人物。<sup>④</sup>二次大戰期間瓦加斯加強宣傳，大幅度的加強新聞檢查，軍方終於一九四五年發動政變，迫使瓦加斯下台。

註② *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), pp. 117~118.

註③ *Ibid.*, pp. 119~120; Riordan Roett, *Brazil: politics in a Patrimonial Society* (Boston: Allyn and Bacon, Inc., 1972), pp. 40~42.

註④ Russell H. Fitzgibbon & Julius A. Fernandez, *Latin America: Political Culture and Development*, 2ed (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1981), pp. 262~264.

表一：巴西選民數（1945～1963年）

| 年份       | 人口         | 登記選民人數     | 登記選民人數占全國人口的百分比 |
|----------|------------|------------|-----------------|
| 1945總統選舉 | 46,215,000 | 7,549,849  | 16.1            |
| 1950總統選舉 | 51,976,000 | 11,455,149 | 22.0            |
| 1954國會選舉 | 57,098,000 | 15,104,604 | 26.5            |
| 1955總統選舉 | 58,456,000 | 15,243,246 | 26.1            |
| 1958國會選舉 | 62,725,000 | 13,780,244 | 22.0            |
| 1960總統選舉 | 70,967,000 | 15,543,332 | 21.9            |
| 1962國會選舉 | 75,271,000 | 18,528,847 | 24.6            |
| 1963公民投票 | 77,521,000 | 18,565,277 | 23.9            |

資料來源：Brazil: *Election Factbook*, No. 2, September 1965 (Washington, D. C.: Institute for the Comparative Study of Political Systems), p. 19, cited from Riordan Roett, *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*, (Boston: Allyn and Bascon, Inc., 1972), p. 81。

從一九四五年至一九六四年巴西實施憲政民主制，選民人數大幅增加（表一），但他們與政治體制的關係則沒有太多的改變。魏佛特（Francisco C. Wefort）等人稱此一時期為民粹主義（populist）政治。⑤民粹主義的政治人物所關切的是如何獲得政治權位，而選民所關切的則是實際的利益，而非政策。政治人物一旦獲取權位，則以滿足其隨從為目的，為了維持此種安排，政治人物必需有管道接觸職位、合同、報酬等利益，這些大利益只有中央政府能够提供。因此他不太會試圖改變政治結構，或削減中央政府決策過程中的獨占性權力。巴西在此一過程中，雖然快速地建立民主的形式——政治上的競爭與參與——却無法以降低社會經濟的不平等來穩固民主制度。政府無法以實際的政策降低社會衝突，政黨體系也一直陷入非制度化的循環中，無法建立起穩定的基礎。⑥

一九六四年古拉特（João Goulart）總統採行左傾路線的政策，使得國內左右政治勢力的對立日趨嚴重，經濟急速惡化，軍方遂於三月底發動政變，推翻了古拉特政府。⑦當時雖由眾院議長繼任代理總統，但政治權力已歸軍方。四月九日，三軍部長（當時強硬派將領科斯塔·席爾瓦 Arturo Costa e Silva 自命他自己及二名將領為最高革命指揮官，後由代理總統追認三人為新內閣的三軍部長）公佈第一號制度法，賦予總統廣泛的政治權力，包括修憲權、預算權、宣佈圍攻狀態（state of seige），以及中止公民十年

⑤ Francisco C. Wefort, "O Populismo na Política Brasileira," Celso Furtado et al., *Brazil: Tempos Modernos* (Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1968), pp. 49-75.

⑥ Bolívar Lamounier, "Brazil: Inequality Against Democracy," Larry Diamond, et al., ed., *o.p.*, cit., pp. 125-126.

⑦ Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-85* (New York, Oxford: Oxford University Press, 1988), pp. 9-17.

的政治權利與取消各級會議員的身份。<sup>⑧</sup>根據第一號制度法，這些擴大行政權的措施是爲了完成「重建巴西經濟、財政、政治與道德」所必需的，而其目的則在「恢復國內秩序與國際地位」，兩天之後，國會選舉（根據一九四六年憲法的現任總統、副總統均出缺時，由國會選舉總統、副總統）革命領袖卡斯特羅·布朗庫（Castelo Branco）爲總統，繼任古拉特總統尚未屆滿的任期。

卡斯特羅·布朗庫在其就職演說中仍高呼自由民主。但在一九六四年七月間，他贊同將其任期延長十四個月的憲法修正案（直至一九六七年三月）。一九六五年十月州長的選舉中，兩名被強硬派軍方認爲反對軍事政府的候選人當選爲州長，使得選舉法再度變更。一九六五年十月，卡斯特羅在未能獲得國會通過之下，片面宣佈第二號制度法，廢除現有的政黨制，將總統、副總統與州長的選舉由直接選舉改爲間接選舉。其他諸如勒令議會休會，變更聯邦最高法院的組成，以命令代替法律，在在都顯示出，軍方雖然一再提出重建民主制的常規，但所謂的「民主秩序」，似乎與傳統的代議民主並不相同。

一九六八年十二月，科斯塔·席爾瓦（Arturo Costa e Silva）政府公佈了第五號制度法。第五號制度法不僅恢復了前面所有業已失效的制度法，而且任何人如有危害公共秩序與國家安全之虞者，則一概被剝奪政治權利，正式起訴的法律程序與拘留人犯的合法拘票也被免除，第五號制度法開啟了巴西全面採行高壓統治與高度運用專制權力的政治史。<sup>⑨</sup>巴西國會於一九六八年十二月被無限期關閉，直至一九六九年十月，國會才重新召開，選舉梅迪西（Emílio Garrastazu Médici）將軍爲總統。

梅迪西於一九七〇年三月就任總統，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，甚至搶奪軍火者時有所聞。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，但巴西却陷入最嚴厲的軍事控制中，媒體在嚴格的檢查制度下，悄然無聲，基本人權與自由業已不復存在。<sup>⑩</sup>

註⑧ *Ibid.*, p. 20.

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, ed., *The Decline of Military Regimes* (Boulder & London: Westview Press, 1988), pp. 157-158; Thomas E. Skidmore, *op. cit.*, chap. 5.

一九七二—一九七三年間，巴西政界與學界都出現了討論如何解除高壓統治的會談與論文，政治學者杭廷頓(Samuel Huntington)於一九七二年與一九七四年二度受邀與高階層領導人論及此一問題。<sup>①</sup>一九七四年蓋澤爾將軍出任總統，他承諾將逐步實施民主，使政府的「特別權力」能夠受到「有效的節制」，以符合「憲政體制」。<sup>②</sup>儘管有這些宣示，蓋澤爾政府並不想讓反對派有機會掌權，更何況溫和派軍官雖贏得了總統的職位，但三軍中仍有相當多強硬派軍官，他們對政治自由化深感懷疑，自由化的步調絕不能太快，而破壞了軍中的平衡，甚至引起強硬派軍人的反撲。巴西軍人政府自由化的過程在一九八二年前可說是在威權當局的控制之下前進，不論是政治變遷的步調和形式，執政當局都有相當的控制權，然而隨着時間的推移，威權當局的控制力明顯的減弱。

費格雷多總統時期巴西繼續施行自由化政策，一九七九年的政黨改革法當初雖旨在打擊反對黨，最後竟是有利於全國性政黨活動與政治競爭。一九八二年十一月的五項選舉，使得自由化的形態逐步脫離了威權政府的控制，終於導致一九八五年一月的總統間接選舉中，反對派候選人涅維斯(Tancredino Neves)當選為總統，結束了軍人政府二十一年的統治。

一九八五年涅維斯因病逝世，沙尼(José Sarney)繼任總統，經過一九八四年群眾大規模參與「直接選舉總統」的活動後，提高公民的參政權已是大勢所趨，巴西首度賦予所有成年人參政權(在這之前，文盲總被排除在參政權之外)，同時在沙尼政府執政期間，大抵上都能遵循公平競爭的選舉規則，惟至一九八九年十一月的總統選舉，巴西人才在程序上完成民主化的步驟。

### 叁、經濟環境

一九三〇年之前，巴西可說是個農業國家，外貿是以輸出一些初級農產品為主。世界經濟大恐慌，促使巴西改變傳統的經濟形態。瓦加斯更大的推動巴西的現代化與民族主義。同時，國家也積極的涉入經濟事務，一九四二年帕達·里頓達(Volta Redonda)國營鋼鐵廠建廠，正象徵着國營與半國營企業成爲基礎工業的先聲。一九五五年庫比契克(Juscelino Kubitschek)總統上台後，巴西經濟成長大幅提高。庫比契克深信經濟發展是國家獨立的重要因素，因此他着手大經濟計畫

註① Thomas E. Skidmore, *op. cit.*, pp. 165~167.

註② Geisel, *Discursos*, vol. 1 (Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República, 1974), 38, cited from, Thomas E. Skidmore, *op. cit.*, pp. 163~164.

表二：巴西經濟成長率、通貨膨脹率與外債（1948～1989年）

| 年 份  | 經濟成長率（GDP） | 工業成長率 | 物價總指數   | 外債（百萬美元） |
|------|------------|-------|---------|----------|
| 1948 | 7.4        | 11.2  | 8.3     | —        |
| 1949 | 6.6        | 10.1  | 12.2    | —        |
| 1950 | 6.5        | 11.3  | 12.4    | —        |
| 1951 | 6.0        | 6.2   | 11.9    | —        |
| 1952 | 8.7        | 5.0   | 12.9    | —        |
| 1953 | 2.5        | 8.7   | 20.8    | —        |
| 1954 | 10.1       | 8.7   | 25.6    | —        |
| 1955 | 6.9        | 10.6  | 12.4    | —        |
| 1956 | 3.2        | 6.7   | 24.4    | 1,836    |
| 1957 | 8.1        | 5.7   | 7.0     | 1,913    |
| 1958 | 7.7        | 16.0  | 24.3    | 1,962    |
| 1959 | 5.6        | 11.0  | 39.5    | 2,024    |
| 1960 | 9.7        | 9.3   | 30.5    | 1,955    |
| 1961 | 10.3       | 10.5  | 47.7    | 2,207    |
| 1962 | 5.3        | 7.8   | 51.3    | 2,457    |
| 1963 | 1.5        | 0.2   | 81.3    | 2,527    |
| 1964 | 2.9        | 5.5   | 91.9    | 2,502    |
| 1965 | 2.7        | -4.7  | 65.9    | 2,725    |
| 1966 | 5.1        | 11.7  | 41.3    | 2,956    |
| 1967 | 4.8        | 3.0   | 30.5    | 3,372    |
| 1968 | 8.4        | 13.2  | 25.5    | 3,780    |
| 1969 | 9.0        | 10.8  | 21.4    | 4,403    |
| 1970 | 9.5        | 11.1  | 19.8    | 5,295    |
| 1971 | 12.0       | 12.0  | 18.7    | 6,622    |
| 1972 | 11.1       | 13.0  | 16.8    | 9,521    |
| 1973 | 13.6       | 16.3  | 16.2    | 12,571   |
| 1974 | 9.7        | 9.2   | 33.8    | 17,166   |
| 1975 | 5.4        | 5.9   | 30.1    | 21,171   |
| 1976 | 9.7        | 12.4  | 48.2    | 25,985   |
| 1977 | 5.7        | 3.9   | 38.6    | 32,037   |
| 1978 | 5.0        | 7.2   | 40.5    | 43,511   |
| 1979 | 6.4        | 6.4   | 76.8    | 49,904   |
| 1980 | 7.2        | 7.9   | 110.2   | 53,847   |
| 1981 | -1.6       | -5.5  | 95.2    | 61,411   |
| 1982 | 0.9        | 0.6   | 99.7    | 69,653   |
| 1983 | -3.2       | -6.8  | 211.0   | 81,319   |
| 1984 | 4.5        | 6.0   | 224     | 91,091   |
| 1985 | 8.3        | 9.0   | 248     | 93,313   |
| 1986 | 8.0        | 11.3  | 635     | —        |
| 1987 | 2.9        | 0.2   | 366     | —        |
| 1988 | 0.2        | —     | 933     | 115,000  |
| 1989 | 3.6        | —     | 1,764.9 | —        |

巴西的民主化

五九

資料來源：1948～1983年，引自 Werner Baer, et. al., "Austerity under Different Political Regimes: The Case of Brazil," Howard Handelman and Werner Baer, *Paying the Costs of Austerity in Latin America* (Boulder, San Francisco & London: Westview Press, 1989), p. 22 與 p. 33, 1984～1987年引自 *The Europa year-book 1989*, pp. 533-535. 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。

，奠定了巴西造船、汽車、冶金等工業的基礎。一九六〇年，將首都遷至人烟稀少的內陸地區巴西利亞。

庫比契克的規模宏大計畫固然有助於經濟成長，却帶來了通貨膨脹與外債（表二）問題，同時他的政治風格也帶來了腐化與缺乏效率。<sup>⑬</sup>古拉特上台之後，通貨膨脹、收支赤字與外債日漸失控，外資日少，經濟危機加上政治上的動盪不安，使得軍方對文人政府的效率與能力深感懷疑，加上二次大戰後巴西軍事教育十分強調社會科學，不少高級軍官認為他們有能力解決許多屬於經濟與政治結構的問題，這正是文人政治人物無法或不願做的改變，<sup>⑭</sup>在此前提之下，巴西軍方不僅像過去一樣介入政治，而且實際掌握政權，且認為只有軍方才能控制危機，改變體制。

卡斯特羅政府的經濟穩定措施有三個目標：(1)降低通貨膨脹，(2)改善貿易赤字，(3)建立長期經濟發展的基礎。壓低工資則是卡斯特羅政府對付通貨膨脹的主要利器。在政治的保護之下，官僚可以實行其經濟政策，從一九六四—一九六七年，巴西工人實質所得降低了百分之二十—二十五。（表三）為了改善政府巨額赤字，卡斯特羅政府削減了對虧損國營企業諸如鐵路、航運與石油業的補助。這些政策造成消費物價的急遽上升。其他諸如大幅提高個人所得稅，改進輸出部門，吸引外資等措施，都有助於達成穩定經濟的目標與長期的經濟成長。

科斯塔·席爾瓦政府以及麥迪西政府在經濟上都追求高成長率，麥迪西更聲言將於本世紀結束之前，將巴西帶入已開發國家之列，並讚揚一九六四年的三月革命已經創造了巴西所需要的「真正發展、民主與主權的基本條件」，「尤其重要的是，政府並沒有與任何團體、階級、或地區利益結合」。技術官僚也致力於對國家無私的服務。

假如鎮壓是麥迪西政府在國際形象上最大的敗筆，那麼經濟上的發展則是其最大的成就。無論是巴西或者國外的觀察家咸信，快速的經濟成長使得麥迪西政權「合法化」，在中產階級眼中更是如此。<sup>⑮</sup>麥迪西政府時期，巴西經濟成長創下了一九五〇年代以來的最高點。從一九六八至一九七四年，國內生產總值每年成長率高達百分之十點九，一九七三年更高達百分之十三點六，另一方面通貨膨脹率也維持在百分之十七。（表二）外匯存底則從一九六九年的六億五千六百萬美元累積至一九七三年的六十四億一千七百萬美元。

然而以經濟學者達費·尼托（Antonio Delim Neto<sup>⑯</sup>）為主的經濟政策固然締造了巴西的經濟奇蹟，但以稅收刺激，

註⑬ Abraham F. Lowenthal, *Brazil and the United States* (New York: Foreign Policy Association, Inc., 1986), p. 19.

註⑭ Alfred Stepan "The New Professionalism of Internal Welfare and Military Role Expansion", in Alfred Stepan ed., *Authoritarian Brazil* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1973), p. 57.

註⑮ Thomas E. Skidmore, *op. cit.*, p. 138.

註⑯ 達費·尼托在席爾瓦與麥迪西政府中都出任財政部長，他是兩任政府中經濟政策最主要的靈魂人物。

表三：巴西實質工資

| 實質最低工資指數 (1949~1975年) |     |      |     |      |     |
|-----------------------|-----|------|-----|------|-----|
| 1949                  | 57  | 1965 | 118 | 1972 | 103 |
| 1959                  | 169 | 1966 | 110 | 1973 | 107 |
| 1960                  | 137 | 1967 | 105 | 1974 | 101 |
| 1961                  | 158 | 1968 | 107 | 1975 | 104 |
| 1962                  | 139 | 1969 | 102 |      |     |
| 1963                  | 131 | 1970 | 100 |      |     |
| 1964                  | 129 | 1971 | 100 |      |     |

資料來源：Labor Markets and Inequitable Growth: The Case of Authoritarian Capitalism in Brazil (Cambridge: Cambridge University Press, 1982), p. 184。

表四：巴西所得分配百分比

|               | 1960 | 1970 | 1980 |
|---------------|------|------|------|
| 最富有 10% 所得百分比 | 39.6 | 46.7 | 50.9 |
| 最貧窮 50% 所得百分比 | 17.4 | 14.9 | 12.6 |

資料來源：Thomas E. Skidmore, Peter H. Smith, *Modern Latin America*, 2ed. (New York: Oxford University Press, 1989), p. 180.

技巧的控制財政體系，和降低工資的政策，却使巴西所得分配不均的情況更形惡化。以收入而言，最富有的百分之十，其所得占全國所得百分比從一九六〇年的百分之三十九點六，提升至一九七〇年的百分之四十六點七，一九八〇年的百分之五十點九。最貧窮的百分之五十，其所得從一九六〇年的百分之十七點四，降至一九七〇年的百分之十四點九，一九八〇年的百分之十二點六。（表四）

一九七三年的石油危機對巴西是個重大的打擊，當時巴西需進口百分之八十的石油，油價上漲了三倍，立即造成財政巨大赤字。巴西

政府決定採取透過國際借貸促進經濟成長的策略。當時國際銀行體系充斥油元，此外，一些開發中國家面對緩慢成長率正調整政策因而減低了對資金的需求，巴西遂得以借到大筆資金，從事能源、礦產與重工業等重大的投資。<sup>①⑦</sup>同時，巴西在「第二個全國發展計畫」中強調要確保所有各階級，尤其是中產階級以及工人階級實質薪資的提高。為了避免使不同階級的人利益受損，政府物價管制會議允許許多項產品調整價格反應成本，特別是受到工資與能源價格而引起的漲價。

蓋澤爾經濟政策引起諸多批評，一些經濟學者批評政府拖延問題未做立即調適，有些則對日益增多的國有化政策不滿，企業界對政府選擇將石油開採與鋼鐵工業列為優先發展重點不以為然。然而最重要的是，正如經濟學者卡洛斯·雷薩（Carlos Lessa）所說的，蓋澤爾政府將「國家視為主體，社會視為客體」，換言之，第二個全國發展計畫從計畫到執行既未對社會整體有過任何諮商，因此並無真正的基礎。<sup>①⑧</sup>

蓋澤爾政府的經濟政策固然使巴西經濟維持繁榮的景象，但日益增加的外債與通貨膨脹，却使巴西陷入一九八〇年代的

註①⑦ Werner Baer, *The Brazilian Economy: Growth and Development* (New York: Praeger Publishers, 1983), pp. 156~157.

註①⑧ Antonio Barros de Castro and Francisco Eduardo Pires de Souza, *A Economia Brasileira em Marcha Forçada* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985), pp. 40~46, cited from Werner Baer, et al., "Austerity under Different Political Regimes: The Case of Brazil," Howard Handelman and Werner Baer, ed., *op. cit.*, p. 30.

經濟困境中。一九七九年第二次石油危機，加上世界利率陡升，以及全球性經濟衰退，使得巴西債務危機更為突出。巴西經濟發展策略，主要是強調工業發展，其中許多是屬於資本密集的工業，這些部門相當依賴進口原料、設備與技術。為了促進農產品與工業產品的輸出，則以直接津貼或退稅等間接方式加以補助。公營企業一直是巴西快速發展經濟的利器，許多民營企業也有賴於關稅與非關稅障礙的保護。此外基層建設大規模的公共投資更助長了政府巨額的財政赤字。更糟的是許多公營企業一直在擴張中，有相當多的部門非常的沒有效率。<sup>19</sup>

自一九七九年以來，巴西經濟結構脆弱的一面已充分顯現。每年巴西都需以更多的新債來償還舊債，在擴大輸出方面，則因世界需求的萎縮和日益增多的保護政策而受挫，巴西經濟陷入衰退期，一九八一年，經濟成長負百分之一點六，一九八二年增長了百分之零點九，一九八三年負成長百分之三點二（見表二）。在就業率方面，一九八一、一九八二與一九八三年分別降低了百分之十一點三、五點三與五點六〇直至一九八四年巴西經濟才逐漸復甦。

一九八五年巴西經濟成長率雖繼續增長，但通貨膨脹率則高達百分之二百四十八。一九八六年二月二十八日沙尼政府實施「克魯札多計畫」（Plano Cruzado），同時凍結物價與工資，並以新幣克魯札多取代舊幣克魯塞羅（cruzeiro, 1Cr\$ = 1,000 Cr\$），試圖控制通貨膨脹。初期克魯札多計畫相當有成效，每月通貨膨脹率從一九八六年二月的百分之二十二，降至三月份的百分之一，四月份的百分之零點六，五月份的百分之零點三，六月份的百分之零點五，同時經濟成長率在一九八六年上半年也加速成長。惟政府長期控制物價，却扭曲了市場機能，使得此一政策難以為繼。一九八六年十一月國會選舉過後，政府宣佈結束物價管制，許多物價，包括公營企業的價格都大幅度上揚，終使通貨膨脹再度暴漲，克魯札多計畫受挫。一九八七年六月以及一九八九年一月，沙尼政府都曾分別提出穩定經濟計畫，但在無法控制財政赤字之下，巴西在沙尼政府執政期間開始生活在惡性通貨膨脹之下。沙尼政府執政之初，巴西通貨膨脹率為百分之二百二十四，五年後，通貨膨脹率竟高達百分之一千七百六十五（見表二）。

由於通貨膨脹高漲，經濟發展與投資也隨之下降，一九八八年巴西國民總生產毛額只增加了百分之零點二，但每年却有百分之二點四的人口增加率，因此每人的總收入平均減少百分之二以上。一九八九年經濟成長率雖有百分之三點六，但工業工人的薪資，却比一九八六年減少百分之二十五。巴西股市，也進入比一九八七年十月華爾街股市大崩盤以來更淒慘的境地。聖保羅股市中心五百種交易最活絡的股票，市價從一九八六年中值七百五十億美元，下跌至二百五十億美元。<sup>20</sup>

註① Abraham F. Lowenthal, *op. cit.*, p. 27.

註② Juan de Onís, "Brazil on the Tighrope Toward Democracy," *Foreign Affairs*, Fall 1988, p. 128.

在外貿方面，從一九八四年以來，巴西每年外貿盈餘都高達百億美元以上（除一九八六年僅八十三億美元外），一九八八年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。然而背負著第三世界最高的外債（見表二），加上人口增長率過高，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。

## 肆、社會狀況

巴西史上曾有一段奴隸制社會。即使在一八八八年奴隸制廢除之後，仍保留著傳統的社會階層制。社會流行的規範拒斥個人主義與平等的民主理念，並有利於維持層級的公民權。社會差異與階層的確立，使得中下層人民在政治、宗教、社會與經濟制度上立於相當不重要的地位。主要流行的意識形態不僅使中下層人民在政治上邊緣化，而且也使其服從合法化，甚至於要求其如此。<sup>②1</sup>社會關係一直是以精英主義與威權主義爲主導，因此巴西著名的人類學家瑪它（Roberto Da Matta）以一句名言——「你知道你在跟誰說話嗎？」——來描述巴西社會階層化的本質。<sup>②2</sup>

惟巴西社會階層隨著經濟形態的改變與人口高度的流動，呈現出逐漸分化的趨勢。在帝國時期與第一共和時期，巴西社會結構主要是以農民——地主關係爲基礎。社會結構相當的固定，一是廣大的農民散居在鄉村地區或小村莊與城鎮，一是具有支配地位與十分團結的精英份子，未受群眾政治動員之挑戰，群眾甚少參與政治。一九四〇年代以來，人口急遽增加，特別是城市人口與大都會人口的大量增加，伴隨著勞動人口逐漸由農業轉向工業與服務業（見表五），遂出現了多元社會形態，除了政黨之外，各種社團紛紛出現，諸如工會、婦女團體、商業團體等。

這些社團，尤其是工會在第二共和時期雖曾活躍一時，但基本上其領導人是扮演政治掮客的角色，以會員之動員與支持來換取國家給予的利益。因此，這些社團並非有力的中介團體。軍人執政之後，對工會採取壓制的手段，才促使新工會主義的領導人強調工會基層組織。從一九六四至一九七〇年，勞工部長對工會組織曾做五百三十六次的干預，包括解除工會選出的領導人之職務並任命其替代者。<sup>②3</sup>罷工自然是在禁止之列。一九七〇年代中期，隨著政治自由化政策，工會也逐步恢復自

註②1 參閱 Raimundo Faoro, *Os Donos do Poder* (Porte Alegre: Globo, 1958). Simon Schwartzman, *Bases do Autoritarismo no Brasil* (Rio de Janeiro: Campus, 1982).

註②2 Roberto Da Matta, *Carnavais, Malandros e Heróis: Para uma Sociologia do Dilema Brasileiro* (Rio de Janeiro: Zahar, 1979), cited from Eduardo Viola and Scott Mainwaring, "Transition To Democracy: Brazil and Argentina in the 1980s," *Journal of International Affairs*, Winter 1985, p. 198.

註②3 Angelina Cheibub Figueiredo, "Intervenção Sindical e o 'Novo Sindicalismo,'" *Dados* 17 (1978): pp. 136-45, cited from Margaret E. Keck "The New Unionism in the Brazilian Transition", in Alfred Stepan, ed., *Democratizing Brazil* (New York, Oxford: Oxford University Press, 1989), p. 256.

表五：巴西社會經濟的變遷（1940~1980年）

|                        | 1940             | 1950 | 1960 | 1970 | 1980  |
|------------------------|------------------|------|------|------|-------|
| 總人口數（單位百萬）             | 41.2             | 51.9 | 70.1 | 93.1 | 119.1 |
| 居住在城市地區佔總人口的百分比        | 31.2             | 35.1 | 45.1 | 55.9 | 67.6  |
| 居住在大都會地區占總人口的百分比（9大城市） | 15.2             | 17.9 | 21.5 | 25.5 | 29.0  |
| 勞動力的百分比：               |                  |      |      |      |       |
| 農    業                 | 67.4             | 60.2 | 54.5 | 44.6 | 30.5  |
| 工    業                 | 12.6             | 13.3 | 12.4 | 18.1 | 24.9  |
| 服    務    業            | 19.9             | 26.4 | 33.1 | 37.8 | 44.6  |
| 每人國民總生產毛額平均數（美元）       | 391 <sup>a</sup> | 444  | 640  | 960  | 1,708 |

資料來源：人口資料：Fundação IBGE (Censos Demográficos e Tabulações Avansadas de 1980). GNP 資料：Conjuntura Econômica 26,no.11(1972)與Gazeta Mercantil(1970-1985) cited from BoLivar Lamourier, "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. 131。

a：1947年的資料。

主權，一九七八年工會事實上已開始有了罷工權，一九七八—一九七九年間，金屬工人已成功地聖保羅ABC工業區建立起新工會激進派領導者的地位。金屬工會的領導人席爾瓦(Luis Inacio da Silva-Lula以盧拉之名著稱)不僅成爲巴西勞工的新領導人，工黨並且在他的領導之下建黨。透過一九七八—一九七九年的罷工，工人階級已逐漸意識到他們的重要性。一九八〇年代，工會與雇主間的直接談判模式已逐漸建立。要求工會代表的形式雖有不同，但以認同工黨與勞工中央聯盟(Contra Unica dos Trabalhadores, CUT)者最爲突出。在軍事政府時期，工會動員增加了社會各界反對軍事統治的印象。

巴西天主教會曾在軍事政府統治時期一直扮演著國家與社會最根本的中介團體。教會的基層組織「教會基層社區」(Comunidades Eclesiais de Base, CEBs)更是聞名於世。「教會基層社區」遍佈巴西各地，全國大約有八萬個教會基層社區，它不僅是個教徒組織，而且也是教育機構，教導被剝削者爭取不可讓與的人權。「教會基層社區」(與其他與教會有關的附屬機構，諸如「土地農村委員會」(Comissão Pastoral da Terra)因此也就一直對巴西的資本主義提出最激進與最平民化的批評。②創立於一九五二年，由巴西三百五十名主教所組成的「巴西全國主教會議」(National Conference of Brazilian Bishop, CNBB)，不僅是代表軍事政府統治時期下層階級最重要的意見，而且也是批評政府違反公民自由與人權最激烈者。新共和成立之後，由於人權與公民自由已漸受重視，教會政治性的角色雖較不明顯，但透過每年巴西全國主教會議所發表的文件，以及教會在人們心目中的崇高地位，都使巴

西教會的政治性角色不容忽視。

除了工會與教會之外，巴西各大都會地方社區的鄰里運動與婦女運動，也有助於巴西的民主化。一九七〇年代中期，各地沿襲一九四五年所成立的鄰里組織，紛紛成立「鄰里運動之友」(Movimento de Amigos de Bairro, MAS)，最初人們對市政府與州政府的要求僅限於與健康有關的問題，慢慢地，鄰里組織所討論的問題涉及人們所面臨的所有問題。巴西的婦女運動，也從一九六〇年代中期抗議政府當局逮捕、拘禁家人與日漸上升的物價，進而要求政府設立公立托兒所與監督、批評政府的家庭計畫政策，雖然婦女運動大多以婦女意識的提高有關的問題為限，但有些時候，婦女運動也與其他團體相互聲援，一九八〇年代之後，婦女運動團體的領袖或使自己成為候選人，或使其主張成為許多個人或全國性政黨的政綱。

儘管都市化，較高的識字率與選舉時動員許多的團體和日漸增多的結社多元化，中介團體與社會運動，使得巴西的政治體系日趨複雜與難以預測。然而精英層次的團體在民主化過程中，仍扮演主要的角色。一些職業團體諸如「巴西律師公會」(Order dos Advogados do Brasil, OAS)與「巴西報業公會」正是推動巴西民主化的先鋒。律師公會自一九七七年來即不斷對軍事政府使用拷打提出譴責，第五號制度法與新國家安全法更是不斷的受到批評。報章、雜誌自一九七〇年代末期以來也開始報導、揭露醜聞，指出錯誤與相互矛盾之處，從而促使討論與彰顯事件(如聖保羅州報(*Estado de São Paulo*)對國營企業的報導，**巴西每日新聞**(*Jornal do Brasil*)對警察暴行的披露)。<sup>25</sup>

大企業家是推翻一九六四年文人政府之重要的一股力量，最初他們受益於軍人政府的經濟政策，但在蓋澤爾政府時期，他們的不滿已甚為明顯。大企業家對威權式的資本主義——有賴於軍方、官僚、全國企業界的資金與國外資金的結合——提出批評。<sup>26</sup>尤其是第二個全國發展計畫更加重國家在經濟上所扮演的角色，加上外債日增，經濟成長率降低，與遠離社會大眾的經濟官僚，使得他們開始批評政府，最初他們是批評扭曲的經濟模式，接著也批判政治制度。為了替他們自身爭取開放的政治體系，以對抗集中制與國家主義，有利於自由企業與市場經濟，企業界也支持民主的政治原則與社會正義。因此他們加入

<sup>25</sup> 參閱 Juan R. Daesin, "The Brazilian Press and the Politics of Abertura," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 26, no. 3 (1984, Autumn)

<sup>26</sup> 有些學者認為，企業界與軍人的疏離，是自由化與開放政策的主要因素，參見 Luiz Carlos Bresser Pereira, *Development and Crisis in Brazil, 1930-1983* (Boulder, Co.: Westview Press, 1984), pp. 192-204。以及他對自由化過程有關階級分析的文章 "Os Limites da 'Abertura' e a Sociedade Civil", *Revista de Administração de Empresas* 23, no. 4 (1983), pp. 5-14, 由 Wayne A. Selcher, "Contradictions, Dilemmas, and Actors in Brazil's Abertura, 1979-1985," Wayne A. Selcher, ed., *Political Liberalization in Brazil* (Boulder and London: Westview Press, 1986), p. 78.

了當時社會已流行的自由化的行列，惟較贊同自由化是在控制之下進行。<sup>26</sup>

在費格雷多總統時期，私有企業仍受到國營企業與日漸強大的跨國公司的壓迫，同時政府在制定經濟政策時，也不曾與他們諮商。但私有企業儘管反對國家主義與政府的政策，却未結合起來爭取整個團體的利益，反而以個別、事後的方式，謀求一己之利。里約熱內盧與聖保羅的商會雖是企業界中最重要與最現代化的組織，但他們在全國私人企業中的重要性則因小州不成比例的代表，而降低了許多。至一九八三年八月，由商業日報 (*Gazeta Mercantil*) 主辦的討論會中才有十二名大企業家對全國發表文件，明白表露他們對官方經濟政策的不滿，且建議以民主和對社會有反應的政府替代軍人政府，從而建立起有共識與有活力的巴西。<sup>28</sup>

## 伍、結語

巴西在一九三〇年代之前，可說是個農業國家，社會關係是階層式的地主—農民關係，經濟上則以輸出初級農產品為主，政治上雖名為共和，實質上則為聖保羅與米納斯吉拉斯兩大州的寡頭政府。隨著工業化與人口遷移，社會經濟形態逐漸的有所改變，但家長式的統治方式則始終如一。

一九六四年軍人政府成立之後，國家安全與經濟發展成爲軍人政府執政的二十大目標，麥迪西統治期間巴西固然締造了經濟奇蹟，却也喪失了許多最基本的人權與自由，同時實施壓低工人薪資所得的經濟政策，也造成貧富懸殊日漸加大。一九七四年蓋澤爾開始實施自由化政策，反對派在一九七四年的國會選舉中席位大增，迫使當局調整自由化的步調。自由化雖以控制爲始，最後却呈現開放的局面。

另一方面，巴西固然以大舉外債渡過了第一次石油危機，但面對著第二次石油危機，巴西軍人政府經濟模式的弊病叢出。社會各界拜開放政策之賜，也逐漸恢復了先前頗受壓制的結社活動。以教會、工會、社區基層組織與婦女活動爲主的基層組織，終於一點一滴的教導人們提出其最基本的需求。以中產階級爲主的律師公會與報業公會等組織也不斷的摧毀軍人政府合法化的基礎，終致商業團體中不少人也與反對派結盟，巴西終於脫離了軍人政府二十一年的統治，邁向民主化之路。

註26 有關企業家在政治自由化的角色參閱 Fernando Henrique Cardoso, "O Papel dos Empresários no Processo da Transição: O Caso Brasileiro," *Dados*

26, no. 1 (1983), pp. 9-27; Eli Diniz, "Empresariado e Transição Política, no Brasil: Problemas e Perspectivas," no. 22, *Série Estudos* (Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1984). 註28 Wayne A. Seicher, "Contradictions, Dilemmas and Actors in Brazil's Abertura, 1979-1985," in Wayne A. Seicher, ed., *op. cit.*, p. 78.

註29 Wayne A. Seicher, "Contradictions, Dilemmas and Actors in Brazil's Abertura, 1979-1985," in Wayne A. Seicher, ed., *op. cit.*, p. 79.